I.M.E.S.

FACTOR SICOSOCIAL

AÑO 2002

ÍNDICE

*** ***

CAP. I FACTOR SICO-SOCIAL

Prof. Dora Graziano

1. PRESENTACIÓN

La primera pregunta que surge es: ¿cuál es la importancia del Factor Sicosocial?.
¿Es sólo una de las áreas en que se subdivide el Poder Nacional, o su importancia trasciende su propia esfera de estudio?.
Sin duda que el Hombre, individual y colectivamente considerado, es el sujeto de estudio. Y no podemos desconocer la incidencia del Factor humano en todas las áreas del Poder Nacional. Incluso en el área militar, más allá del soporte logístico, la incidencia de la inteligencia, la técnica bien utilizada y el conocimiento, puede ser factor decisivo en el triunfo o derrota de un conflicto u acción bélica.
“Las ideas son armas más poderosas que los cañones, y la penetración ideológica forma la base “espiritual” de toda lucha social, de fondo esencialmente político”.
“El “bombardeo psicológico” es tan estremecedor como la bomba atómica”.
(Del libro: “La ardua problemática de la guerra psicológica”. Rubio García. Ejército (España). Noviembre 1967, p. 63 – 66).
Creemos que el Factor Sicosocial está implícito en todos los factores del Poder Nacional. Para que sea posible llevar adelante un Plan, es necesario generar algo en común y la comunicación es la que nos permite, a través de recursos humanos diferentes, alcanzar la complementariedad que nos permita una visión holística de la realidad.

2. PODER NACIONAL

Poder es la capacidad para lograr algo. Son todos los medios de que dispone la Nación para alcanzar y/o mantener los Objetivos Nacionales en lo interno y externo.
Las características principales son:

1) Es integral. Todas las áreas del poder (Político, Económico, Sicosocial, Militar) conforman un todo que se interrelaciona.
2) Es instrumental. Por medio del Poder se logran los objetivos que fija la Política. La estrategia, lo que hace, es: aplicar el Poder Nacional para alcanzar los objetivos fijados por la política.
3) Es variable. El Poder varía en el espacio (según el lugar geográfico) y en el tiempo (según el momento histórico).

3. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

"Análisis, evaluación y balance de los potenciales nacionales de la Nación propia con los del enemigo (o enemigos) a efectos de poder definir la posibilidad de solucionar exitosamente el problema planteado y las potencialidades y vulnerabilidades propias y enemigas que servirán posteriormente de base para la determinación de los objetivos estratégicos de seguridad y estrategias a emplear ante el problema en estudio". (Vol. 60. Biblioteca Artigas, 1980).

4. FACTOR SICOSOCIAL DEL PODER NACIONAL

"Comprende la población considerada en su contexto social bajo los aspectos de: demografía (distribución y movilidad); composición (grupos étnicos, etc.); conductores, líderes, dirigentes y personalidades (Factor Biográfico); motivaciones, valores, actitudes y ciencias, carácter y moral nacional; desarrollo educativo y cultura; instituciones sociales, opinión pública, medios de comunicación social. Es otro factor determinante del Potencial Nacional que da la medida del poderío de una Nación desde el punto de vista humano". (Vol. 60. Biblioteca Artigas, 1980. Pág. 77).

El Factor Sicosocial incluye a la persona como portadora y creadora de medios de Poder; a la persona como destinataria de las realizaciones del Poder y a las personas formando grupos. Podemos decir que, la expresión Sicosocial del Poder Nacional es la resultante de la integración de los medios preponderantemente sicosociales que dispone el Estado para alcanzar y/o mantener sus objetivos, aún en presencia de obstáculos internos o externos en un momento determinado.

5. ESTRATEGIA SICOSOCIAL

"Es el empleo de fuerzas sicológicas (persuasión, convencimiento, etc.) y sociales (medios humanos) por los cuales se procura fortalecer la moral y la conciencia colectiva en torno a los objetivos fijados por la política. Posee particularidades de acción propia y se relaciona íntimamente con las otras estrategias particulares". (Vol. 60 Biblioteca Artigas 1980 Pág. 56).

Las estrategias particulares o específicas son las que corresponden a cada uno de los Factores del Poder: Político, Económico, Sicosocial y Militar. A su vez, cada una hace uso de estrategias sectoriales.

6. ELEMENTOS BÁSICOS DEL FACTOR

Los elementos básicos del Factor S.S. son:

1) Población; 2) Biosfera; 3) Instituciones sociales.

6.1. Población

Constituye el potencial humano.

¿Cuántos somos?, ¿Cómo crecemos?, ¿Cómo nos distribuimos?

Importa su análisis cuantitativo y cualitativo.

Desde el punto de vista cuantitativo: volumen, crecimiento, distribución, densidad.

Desde el punto de vista cualitativo, se refiere a la estructura de la población. Su composición por sexo, edades, etnias. La distribución ocupacional; el estado civil, el nivel de instrucción; la población urbana y rural.

La mejor representación de la estructura de la población, biológicamente considerada (sexo y edad); es por medio de las Pirámides de población. Según el último Censo de población (Año 1966); nuestro país tiene una pirámide de población en forma de "Campana", es decir elevado porcentaje de población madura y senil. Existe en el presente, un claro proceso de envejecimiento y débil crecimiento poblacional.

El crecimiento total incluye el crecimiento vegetativo (N – D), es decir nacimientos menos defunciones y el crecimiento migratorio (I – E), es decir inmigración menos emigración.

* (VER DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: I.N.E.).

6.2. Biosfera

Es el ámbito donde se desarrolla la vida. En la realidad geográfica, existen elementos creados por la naturaleza y elementos creados por el hombre. La base física, incide sobre el hombre y éste actúa sobre la misma, en una interrelación permanente. De esa interrelación, surge el paisaje transformado, en el cual la huella del hombre varía con el Tiempo (historia), con el Espacio (lugar geográfico), y con la Cultura. Existen paisajes muy transformados (Ej.: ciudades) y otros menos transformados (Ej.: selvas). A su vez, las consecuencias de las transformaciones del paisaje pueden ser positivas o negativas. En el 1er. caso, se respeta el equilibrio natural; en el 2do., se agrede el espacio, como por ej. a través de la contaminación, la urbanización creciente, el ataque a los recursos naturales (flora y fauna).

Mucho se ha hablado con respecto a la relación entre la base física y la población. En este punto, existen 2 escuelas: Determinista y Posibilista. El Determinismo, fue sustentado por la antropogeografía de Ratzel (1882 – 1891).

Este autor, explicó la distribución de los hombres sobre la superficie de la Tierra. Definió el Ecúmene, es decir la parte habitada, o más exactamente habitable del Planeta y la relacionó con las características físicas. Según Ratzel, cada pueblo dispone de una extensión que está en relación con su tipo de civilización.

La principal crítica que se le hizo fue que, no tuvo en cuenta las diferencias geográficas que existen en el interior de una unidad étnica, ni tampoco los lazos que pueden crearse entre las Naciones con el progreso del cosmopolitismo.

El Posibilismo, fue sustentado por Vidal – Lablache (1900). Esta posición sostiene que la naturaleza ofrece posibilidades para que el hombre decida. Si bien existe la influencia del medio ambiente, éste no permite establecer leyes. Los grupos humanos evolucionan de acuerdo a circunstancias históricas en una interacción de lo físico y de lo social.

Creemos que, no se puede sustentar ni un determinismo físico, ni un determinismo humano, sino que el hombre dispone sobre aquello que la naturaleza permite.

Vinculado con estos conceptos, podemos decir que la Geopolítica, es la ciencia que estudia los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados. Para Napoleón, "la política de los Estados reside en su geografía".

Para nuestro especialista en Derecho, Barbagelata: "El Estado no es esclavo del territorio, pero existe una innegable vinculación de la Teoría del Estado y la Geografía".

6.3. Instituciones sociales

Son conjuntos sociales integrados por normas y patrones de comportamiento que determinan las relaciones humanas, en torno a un interés socialmente reconocido. Tales reglas, impregnan todos los campos de la vida social, la manera de vestirse y conducirse. Cada grupo, juzga según sus propias costumbres, la conducta de extraños, quienes a su vez pueden considerar que solo los suyos son correctos. Toda sociedad cree en la validez esencial de sus costumbres.

Las características de las Instituciones sociales son:

2) Propósito. Consciente o inconsciente, que regula a los miembros de la Institución.

3) Relativas. Prescriben normas diferentes para diversos tiempos y espacios.

4) Estructura. Tienen una organización particular.

5) Valorizan. Provocan normas particulares y símbolos específicos (Ej. Saludo).

6) Roles. Cada uno de los integrantes cumple con funciones específicas (Ej. Flia.).

Existe gran variedad de Instituciones: familiar, política, religiosa, económica, educativa.

7) CONCLUSIONES

El mundo es un Sistema. Los factores: Político, Económico, Sicosocial, Militar se interrelacionan en los diferentes niveles: local, regional, continental y mundial.

Así por ejemplo, el accidente de un buque petrolero en un lugar del Planeta, es un hecho económico que genera perjuicios para el país de origen, para el destinatario y para el mundo entero. Pérdidas para la pesca, para el turismo, para la imagen de la compañía responsable.

Se trata de un fenómeno local con consecuencias internacionales en todos los factores del poder. Un error humano (F.S.S.) con consecuencias que trascienden el factor, afectando lo político (relaciones internacionales); lo económico (pérdidas comerciales); lo sicosocial (afectación del medio natural); lo militar (eventualidad de un conflicto); como condicionantes: los sub factores científico – tecnológico; geográfico y biográfico. Todo, en un complejo tejido de interrelaciones, en donde el común denominador es el Hombre, sujeto medular del Factor Sicosocial.

De aquí nuestra afirmación:

“EL FACTOR SICOSOCIAL ES EL PRINCIPAL AGENTE POTENCIADOR Y DINAMIZADOR DE TODOS LOS SECTORES DEL PODER NACIONAL”.

CAP. II INDICADORES DEL FACTOR SICOSOCIAL

Prof. Dora Graziano

"La historia social es el producto de la acción conjunta de un complejo haz de factores, en el que el peso relativo de cada uno de ellos no siempre puede medirse fácilmente con precisión".
(Guy Rocher: Introducción a la Sociología).

1. DESCRIPCIÓN

Los indicadores nos sirven para determinar las Fortalezas y Debilidades del Factor a fin de planificar acciones. Constituyen referentes fundamentales para la elaboración de un diagnóstico estratégico. Nos basaremos en los indicadores que establece el Vol. 60 de la Biblioteca Artigas 1980.

Ellos son:

- **Antecedentes histórico – culturales:**
  (Formación de la nacionalidad; Evolución histórica).
- **Población.**
  (Cifras globales por sexo y edad. Características étnicas. Tasa de crecimiento. Distribución en el territorio (urbana – rural). Densidad. Inmigración y Emigración. Migraciones internas. Colonias extranjeras. Estructura social existente (Estratos sociales y su importancia). (Niveles de vida. Expectativa de vida).
- **Población económicamente activa** (Fuerza de trabajo). (Cantidad. Distribución entre sectores de actividad. Mano de obra especializada; Técnicos de nivel superior; Tasa de desempleo).
- **Educación y cultura.**
  (Indice de analfabetismo; Sistema de enseñanza en los diferentes niveles y su eficiencia; Adecuabilidad del sistema educacional; Tradición y costumbres; Religiones que se practican.).
- **Moral Nacional y Opinión Pública.**
  (Ideologías y libertad de pensamiento. Influencia de la Opinión Pública sobre el gobierno. Organizaciones influyentes en la opinión pública y en la moral de la población. Medios de comunicación social).
- **Salud Pública.**
  (Estado sanitario gral. Eficiencia de los Órganos estatales de salud pública. Existencia de epidemias. Saneamiento urbano y rural).
- **Previsión social y asistencia social.**
  (Sistemas de previsión y asistencia social. Vivienda.).

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Si el presente es heredero del pasado y el futuro es hijo del presente, como dice Gaston Berger, resulta importante retrotraernos al pasado para comprender mejor el Hoy. Para ello, recordaremos los principales hechos acontecidos en 3 períodos históricos:

1) 1850 – 1900; 2) 1900 – 1950; 3) 1960 – 2000.

1) <u>1850 – 1900</u>

Se dio un importante crecimiento de la población: vegetativo y migratorio. La influencia europea fue muy importante. La vida y costumbres eran marcadamente diferentes en Montevideo y el Medio rural. Se evidenció un desarrollo apreciable del Sector educación y cultura y hubo una afirmación del sentimiento nacional. Ejemplo: Juan Zorrilla de San Martín con su "Leyenda Patria", en donde enfatizó sus valores y tradiciones. Y a fines de este período: José E. Rodó, que a través de su "Ariel" llegó a representar los ideales de la intelectualidad latinoamericana afirmando valores tradicionales.

En síntesis, en esta etapa hubo un fomento de la inmigración y colonización. El principio dominante fue la afirmación del sentimiento nacional. Se utilizaron políticas sociales como modelos operativos. Hubo mantenimiento de patrones culturales y educativos, se alcanzaron metas y la integración nacional fue limitada ya que continuó la dicotomía Montevideo – medio rural. Como bases jurídicas, se aprobaron importantes leyes sociales y de desarrollo educativo. En relación a las Instituciones, se creó la Dirección Gral. de Inmigración, la Universidad de la República y se impulsó la construcción de edificios públicos.

Como conclusión de este período, podemos decir que fue una etapa de importantes realizaciones, fundamentalmente en el área educación y cultura.

2) <u>1900 – 1950</u>

Se dan grandes conquistas sociales e importantes manifestaciones artísticas, favorecido por una Democracia estable y una economía próspera.

- Crecimiento lento de la población y macrocefalia de Montevideo.
- Predominio de la clase media, hecho muy significativo en América Latina.
- Elevación del Standard de vida.
- Cambios en la vida rural.
- Crecimiento de la clase obrera.
- Ascenso social de la mujer.
- Progreso material del país.
- Aumento de la cobertura educativa (Primaria, Secundaria; Industrial y Universitaria).

En síntesis, en esta etapa hubo un gran interés por elevar el estándar de vida. El principio dominante fue el fortalecimiento de la clase media. Como modelos operativos se dio gran impulso al sistema educativo, incluido el desarrollo de la escuela rural. Se mantuvieron patrones culturales y educativos y se lograron importantes metas. Las bases jurídicas estuvieron dadas por una rica legislación que respaldó trascendentes conquistas sociales, culturales y educativas. Desde el punto de vista institucional, se crearon los Consejos de salarios y el Consejo del Niño.

Como conclusión de este período, podemos decir que fue una etapa de grandes realizaciones sociales y fortalecimiento de la clase media.

3) <u>1960 – 2000</u>

El mundo se torna más dinámico y complejo.

En Uruguay se producen importantes cambios:

- Transformaciones político – institucionales y tecnológicas.
- Cambio del rol de la familia.
- Incidencia marcada de los medios de comunicación.
- Aumento masivo de la matrícula educativa.

En síntesis, en esta etapa la gran disponibilidad de información dio lugar al ingreso de múltiples y variadas corrientes de opinión dentro del pensamiento nacional. El principio dominante fue incentivar las políticas de equidad social, en especial a través del Sistema educativo. No obstante, el aumento explosivo de la matrícula escolar produjo un gran impacto que se debió enfrentar. La familia y la educación empezaron a perder su rol protagónico; el mundo, especialmente a través de la televisión ingresó en los hogares e incidió de manera preponderante, fundamentalmente en el comportamiento de los jóvenes.

Se comenzaron a gestar signos que van afectando la cohesión social (marginación socio – cultural, además de económica). Resulta difícil mantener y acrecentar los logros del pasado y **la sociedad experimenta un sentimiento de nostalgia por lo que fue y preocupación por el presente y el futuro.** Los modelos operativos apuntan a importantes reformas por ej.: educación, previsión social, etc. El mantenimiento de patrones, así como el logro de metas son parciales. Las bases jurídicas corresponden a una legislación que se dirige a legalizar normativamente las transformaciones que la sociedad va requiriendo (Integración en la región y en el mundo). Desde el punto de vista institucional y en el terreno educativo, se crearon el Consejo Directivo Central (CO.DI.CEN.); Centro de capacitación docente (calle Asilo); los Centros de Lenguas y los Centros regionales de Profesores (C. E. R. P.).

Como conclusión de este período, podemos decir que se dieron grandes transformaciones político – institucionales paralelamente a crecientes demandas sociales.

3. PRESENTE DEL FACTOR

El panorama socio – cultural mundial se caracteriza por:

- Realidad demográfica dinámica desde el punto de vista cuanti – cualitativo. (Crecimiento, estructura por edades, migración).
  Todo ello incide en el complejo contexto socio – cultural.
- Multiplicidad de escenarios con características muy dispares.
- Intercomunicación creciente.
- Aumento de la información y el conocimiento.
- Desarrollo científico – tecnológico desigual.
- Afectación sobre la Opinión pública de los medios de comunicación.
- Interés por el medio ambiente.
- Demandas crecientes de políticas sociales.
- Aumento del consumismo.
- Sentimiento de inseguridad.
- Desviaciones sociales como violencia, narcotráfico, corrupción.
- Incremento de la desocupación.
- Preocupación por los Derechos humanos, temas vinculados a la educación, al narcotráfico, a la salud.
- Según informes internacionales revelados en la Cumbre social de la ONU (Ginebra, año 2000):
  - ❖ 3000 millones de personas viven con menos de 2 dólares al día.
  - ❖ 150 millones no tienen empleo.
  - ❖ 750 millones están sub empleadas.
  - ❖ 800 millones no tienen acceso a Servicios de Salud.
  - ❖ 33 millones son ceropositivas o tienen sida.
  - ❖ 850 millones son analfabetas.

  De aquí la necesidad, como dice Kofi Annan, Secretario Gral. de la ONU de invertir en el Hombre, en su salud, en su educación, en su seguridad. Para “conseguir que el desarrollo pueda despegar, deben plantearse los objetivos siguientes, dice Annan: Luchar contra la pobreza, la educación, la igualdad entre sexos, la mortalidad infantil y juvenil, la mortalidad relacionada con la maternidad, la planificación familiar y la prevención de enfermedades sexualmente transmisible y el medio ambiente.

  La constatación trágica de la cumbre, es que poco se ha logrado en relación a la situación social mundial, a pesar de los compromisos contratados. Uruguay está inmerso en este mundo

globalizado e interdependiente, forma parte de América Latina, pero constituye un caso atípico dentro de la misma.

Vamos a ver que sus principales indicadores, como población, educación, salud, vivienda, son muy particulares dentro del contexto americano.

En América del Sur, Uruguay es considerado un país de alto desarrollo humano. (Año 2000 del puesto 39 al 37, según las Naciones Unidas). Un elemento importante, es el promedio de escolarización de las personas de más de 15 años de edad, que pasó de 5,7 en 1970 a 7,6 en el 2000. No obstante, preocupa el problema de la deserción escolar (Primaria: 25%; Secundaria: 30%), para lo cual existen proyectos y se están instrumentando medidas a efectos de atender este tema.

Entendemos que la educación y la cultura son temas trascendentes dentro del Factor S.S. Ambos conceptos se interrelacionan pero cada uno tiene su propio ámbito de acción.

La educación, apunta al perfeccionamiento del ser humano y la cultura es un concepto más amplio que encarna los modelos de conducta y valores de una sociedad.

Relacionado con los valores, nos preocupa específicamente la incidencia de factores externos a nuestro ser nacional y la integración interna, previa a la integración al mundo.

Pensamos que integrarnos en lo internacional, implica primero integrarnos en lo nacional, para que los actores externos no utilicen como fortaleza nuestras debilidades. Y la educación, siempre ha sido en nuestro país, un elemento básico para la determinación de la identidad nacional.

4. ALGUNOS DATOS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES

Haremos una breve referencia a:

1) Población; 2) Salud; 3) Vivienda; 4) Trabajo; 5) Educación.

Como ya hemos manifestado, de acuerdo a los datos de muchos de estos indicadores, constituimos un caso particular dentro de América Latina: no tenemos población indígena, crecimiento débil de la población y buenos indicadores en Salud, Vivienda y Educación.

1) Población

Entendemos que es el recurso básico de una Nación. No específicamente por el aspecto cuantitativo, sino por el cualitativo. Uruguay cuenta con un total de 3.341.521 habitantes. La tasa de crecimiento es de 0,7%. La distribución Urbana – Rural, hace que el porcentaje de urbanización sea del 91%. La esperanza de vida al nacer es para las mujeres de 76 años y para los hombres de 73. Poseemos una baja tasa de natalidad y mortalidad, por lo que nos hemos constituido en un país envejecido, similar situación a la de los países desarrollados. (17% de la población tiene 60 y más años.). Este

envejecimiento poblacional, produce importantes incidencias en el Sistema de Seguridad social y de salud. El movimiento migratorio por su parte, ejerce a su vez, importantes efectos en la estructura poblacional. Los que se van del país son los más jóvenes, perdiéndose 2 generaciones, la de ellos y la de sus hijos.

2) <u>Salud</u>

- Con cobertura de asistencia.
- Inst. Médicas de asistencia colectiva Montevideo: 64%; Interior: 35,6%.
- M.D.N.: 5,8%.
- M.I.: 4,1%.
- Población cubierta por M.S.P.: 38,4%.
- Por Asistencia privada: 1,4%.
- Sin cobertura de salud: 0,9%.
- Nº de médicos cada 1000 habitantes: 61.
- Nº de enfermos cada 1000 habitantes: 309.
- Porcentaje de población que dispone de agua potable: 82,2%.
- Porcentaje de población que dispone de Saneamiento: 81,1%.

3) <u>Vivienda</u>

Tenencia de la vivienda:

63% son propietarios.

18% son arrendatarios.

15% son usufructuarios.

4) <u>Trabajo</u>

- Porcentaje de desempleo: entre 15 y 16%.
- La población económicamente activa: 56%.
- Distribución por Sectores:

S. Primario: 11,8%.

S. Secundario: 24,9%.

S. Terciario: 63,3%.

5) <u>Educación</u>

- Tasa de alfabetización: 98%.
- Cobertura de la Enseñanza Primaria: 100%.
- Cobertura de la Enseñanza Media: 62,3%.
- Cobertura del Ciclo Básico de Enseñanza Media: 84,1%.

5. ESCENARIO PROBABLE

El Factor S.S. estará presente cada vez más en las distintas áreas del Poder.

"En el discurso político del mundo contemporáneo se observa un proceso de revaloración de lo social en la crisis". (Gregorio Castro: "Proyecto apoyo a la planificación del desarrollo social. Metodología para la Evaluación de Impacto de Proyectos Sociales. UNESCO 1992).

Creemos que la atención a los problemas sociales, fortalecerá o debilitará las demás áreas del Poder.

De acuerdo a la evolución de los diferentes indicadores, puede incrementarse un desajuste social por:

- Inestabilidad laboral.
- Cambio en la estructura familiar.
- Inseguridad pública.
- Segregación residencial.
- Sectores marginados (Económicos, Sociocultrurales).
- Aumento de la demanda educativa.
- Envejecimiento poblacional.
- Problemas de atención a la salud.
- Deterioro del medio ambiente.
- Crisis de valores (Individualismo, Hedonismo, Consumismo).

De todas maneras y a pesar de las dificultades, pensando que, el Factor económico, estrechamente ligado al Sicosocial deberá respaldarse en el Factor político para implementar acciones y estrategias que coordinadamente puedan dar respuesta a las demandas sociales. Resulta imprescindible el esfuerzo de la educación, la cultura y la familia para imprimir valores que contrarresten la inclinación a la "anomia". De lo contrario, se acentuará el desajuste social y en esta etapa histórica del posmodernismo, cada vez ganará más terreno el individualismo y la apoteosis del consumo. Es necesario incrementar las estrategias para atender las debilidades detectadas.

Creemos fundamental: una política de Estado integral, consensuada, que trascienda los períodos de gobierno, respetando las acciones que cada uno, democráticamente elegido considere pertinente. En este punto, nos parece importante aplicar lo que se denomina: “Ciclo de mejora continua”. Esto significa: 1º) Planificar la mejora; 2º) Implementarla en la realidad para transformarla; 3º) Verificar, analizar y comparar datos con objetivos y 4º) Establecer acciones correctivas para subsanar los desvíos.

6. ESCENARIO DESEADO

En un libro publicado recientemente, titulado: “El estado de la paz y la evolución de las violencias”, elaborado en base a un estudio realizado por el Centro internacional para la paz de las Naciones Unidas, se hace referencia a la paz como la conjunción de varias “D”: DESARROLLO; DERECHOS HUMANOS; DEMOCRACIA; DESARME. En relación al tema social, enfatiza la necesidad impostergable de priorizar los temas de la Agenda Social y lograr su Centralidad en las Agendas de los Estados Nacionales.

Nuestro insigne José E. Rodó hablaba de una educación integral del espíritu que conciliara el idealismo con los avances científicos. En su “Ariel”, exhortaba a los jóvenes a que cultivasen los valores espirituales.

Deseamos un escenario, en donde se genere y promueva un compromiso y real voluntad política nacional e internacional, para un mundo más humanizado, se enfatice una educación en valores y se alcance mayor equidad social.

7. REFLEXIONES SOBRE EL FACTOR SICOSOCIAL

Pensamos que estamos viviendo:

- Una tendencia creciente al protagonismo del Factor S.S.
- Una tendencia creciente a la complejidad.
- Una tendencia creciente a la participación activa en todas las decisiones estratégicas.

8. CONCLUSIONES

Dice Luiza Machado en la Introducción a su artículo, "La educación en América Latina y el Caribe: visión prospectiva al año 2020":

..."desequilibrios crecientes entre países ricos y pobres; un desequilibrio demográfico, con grandes aumentos de población en las regiones menos desarrolladas y envejecimiento de la población en regiones más desarrolladas; un desequilibrio tecnológico, que genera una brecha cada vez mayor entre regiones pobres y ricas. Por un lado tenemos una explosión poblacional y, por otro, una explosión tecnológica, lo que no parece ser una buena combinación puesto que se tiende a aumentar la inequidad, a bajar la calidad de vida, a frenar el desarrollo económico y social con grandes consecuencias en los aspectos culturales y medioambientales".

A pesar del pesimismo que parece ganar terreno, creemos en el Hombre, creemos en nuestros recursos humanos nacionales y tenemos una visión esperanzada.

Nos hacemos eco de dos pensamientos de Paulo Coelho:

- "Sólo una cosa convierte en imposible un sueño: el miedo a fracasar".
- "Un buen combate es aquel que se libra en nombre de nuestros sueños".

Y nuestro sueño es: Ir caminando hacia un futuro mejor a pesar de las incertidumbres del presente.

CAP. III EDUCACIÓN Y CULTURA SU CONTRIBUCIÓN A LA CAPACIDAD ESTRATÉGICA NACIONAL

Prof. Dora Graziano

1. CONCEPTUALIZACIÓN DE EDUCACIÓN

Resulta evidente que para un análisis objetivo de un escenario estratégico, debemos precisar primero el alcance de los términos que empleamos. Dentro del Factor sicosocial, la educación y cultura constituyen 2 indicadores que es necesario delimitar. Resulta sumamente difícil, llegar a una conceptualización de educación de aceptación universal, ya que la misma encierra una gran dosis de subjetividad de quien pretenda definirla. Como ejemplificación de esta afirmación, nos parece oportuno recordar al respecto el juicio de algunos grandes pensadores.

- "Educar es dar al cuerpo y al alma toda la belleza y perfección de que sean susceptibles". Platón (429 A.C.).
- "La educación es el desarrollo de la naturaleza humana". Rousseau (1712).
- "La educación es un instrumento de cambio social". Dewy (1859).
- "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz". Art. 26 de la Declaración de Derechos Humanos.

Nosotros entendemos que, **la educación es un proceso ininterrumpido del desarrollo de las potencialidades personales, con la intervención de factores internos y externos, que tiene como objetivo la formación permanente e integral de la persona, para satisfacer las necesidades individuales en concordancia y armonía con las necesidades sociales.**

Por su parte, el Informe mundial sobre la educación del año 91 de la UNESCO se refiere a la educación y el medio ambiente del aprendizaje. Considera a la educación como un subconjunto de la actividad de aprendizaje en general y la formación, un subconjunto de la educación. Propone emplear el término "formación" para la educación destinada fundamentalmente al dominio de técnicas y habilidades. Cuando en el Informe aparecen ambos términos de manera concurrente, por ej. en la expresión "educación" y formación "técnica" se entenderá que se utilizan en contraposición, tomando el término "formación" en sentido mucho más restrictivo que "educación". El término "profesional", tal como se utiliza en las expresiones "enseñanza profesional" y "formación profesional", significa que este tipo de enseñanza o formación está orientada principalmente al empleo en una ocupación, o un grupo de ocupaciones en particular. Este Informe

se centra sobre todo, aunque no exclusivamente, en la educación del primer y segundo nivel, que sigue siendo la preocupación más importante de los encargados de las políticas educativas en la mayoría de los Estados miembros de la Unesco.

Según el “Calen Peruano”, en sentido amplio, educación es sinónimo de socialización y de adaptación a la vida y en sentido restringido, la educación es el proceso de perfeccionamiento del Ser humano”.

La Comisión Internacional sobre educación para el Siglo XXI (Informe Delors), establece que la educación tiene 3 dimensiones: científico – tecnológica; ética – cultural y socio – económica. Estas 3 dimensiones se asientan sobre 4 pilares:

- Aprender a conocer.
- Aprender a hacer.
- Aprender a Ser.
- Aprender a convivir.

Aprender a conocer, implica conciliar una cultura general con la posibilidad de ahondar en un reducido número de materias. Educación permanente porque consiste en aprender durante toda la vida.

- Aprender a hacer, porque permite hacer frente a nuevas situaciones.
- Aprender a Ser, porque exige mayor capacidad de autonomía y de juicio.
- Aprender a convivir, porque es la clave para la paz.

El lema adoptado por la Unesco es: educación para todos, por todos, para toda la vida y sin fronteras. Es éste el paradigma educativo del S. XXI.

“El aprendizaje será la materia prima estratégica para el desarrollo de las naciones”.

“La nueva visión de la educación superior para el Siglo XXI que nos propone la Declaración Mundial se basa en los principios siguientes:

a) La igualdad de acceso.
b) El fortalecimiento de la participación y promoción del acceso de las mujeres.
c) La promoción del saber mediante la investigación en los ámbitos de la ciencia, el arte y las humanidades y la difusión de sus resultados.
d) La orientación a largo plazo de la pertinencia.
e) El reforzamiento de la cooperación con el mundo del trabajo y el análisis y la previsión de las necesidades de la sociedad.
f) La divesificación como medio de reforzar la igualdad de oportunidades.
g) La introducción de métodos educativos innovadores: pensamiento crítico y creatividad.
h) El personal y los estudiantes, principal protagonista de la educación superior (“UNESCO: América Latina 2020”).

Dice Jesús M. Rondón en su libro; Modelo sistémico de evaluación:
"Los programas de innovación educativa con visión estratégica constituyen quizá la modalidad de intervención de mayor coherencia y consistencia para contribuir con la educación y actualización de los sistemas educativos a las realidades dinámicas y cambiantes que experimentan las sociedades actuales".
En otra parte agrega:
"A pesar de los importantes y múltiples esfuerzos realizados, la educación de nuestros ciudadanos se ha visto seriamente afectada en su calidad, entre otras cosas por: ausencia de una concepción clara, de una estrategia coherente y de una direccionalidad explícita que coloque a los individuos en el eje central de todo proceso de desarrollo".
"Sacar el tema de la educación de los discursos y de la retórica proselitista para colocarlo como objetivo fundamental de toda estrategia de desarrollo".

2. CONCEPTUALIZACIÓN DE CULTURA

No se puede llegar a una conceptualización de la cultura como algo separado de la educación. Ambos conceptos se interrelacionan. En efecto, "la educación es esencial tanto para preservar la identidad cultural de un pueblo como para favorecer el entendimiento y la comunicación con otros pueblos". Existe, por tanto, una dimensión cultural de la educación, ya que la educación es un proceso a través del cual es posible conformar una cultura. Ahora, ¿qué es lo que la gente asocia inmediatamente a la palabra cultura?. Tendríamos que decir que encierra todo lo que una población expresa de manera directa, a través del comportamiento, o indirecta, a través del arte, la escritura, etc. Son modelos de conducta (lo importante) que se transmite en el tiempo.
Para Anthony Giddens, "la cultura consiste en los valores que posee un cierto grupo, las normas que siguen y los bienes materiales que crean".
Es indudable que, las políticas culturales constituyen una herramienta muy poderosa que conduce a transformaciones de los comportamientos humanos. Dice Pitrim A. Sorokin en su libro, Sociedad, Cultura y Personalidad: "Los individuos y grupos funcionan no por su propio interés, sino principalmente como agentes e instrumentos de los significados, valores, y normas".
La palabra Cultura, viene del latín y significa "cultivo", en este caso cultivo de la mente. Es ésta, sin embargo, una concepción bastante restringida. Podemos hablar de cultura individual y nos referimos a un individuo culto o inculto. Podemos hablar de cultura colectiva y nos referimos a una colectividad culta o inculta. En sentido amplio, el término cultura es más abarcativo y comprende las acciones humanas de una sociedad determinada que encarna modelos de conducta y valores que se transmiten en el espacio y en el tiempo y constituyen la huella de cada generación.

En una unidad política pueden existir entidades culturales diferentes, pero por encima de las diversidades, debe existir una integración en torno a los Objetivos Nacionales Permanentes de ese Estado como unidad política, imprescindible para la supervivencia del mismo como tal. Esto está estrechamente ligado al concepto de Identidad Nacional, en donde el papel de la educación es fundamental.

3. DERECHOS Y DEBERES

*** (Se sugiere leer la Constitución de la República Oriental del Uruguay, Sección II: "DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS").**

Según Piaget, la educación debe procurar el desarrollo de la personalidad humana, es decir formar individuos capaces de autonomía intelectual y moral y que respeten esa autonomía en los demás. Dewy sostenía que el objetivo central de las escuelas es preparar a los ciudadanos para funcionar eficazmente en una sociedad democrática.

El educando, debe tomar conciencia de su propio "yo" sin olvidar que en la vida tiene que alternar con otros "yo" semejantes o diferentes a él. La persona como Ser vivo y como Ser humano tiene derechos que el Factor S.S. no puede desconocer. Derechos a la vida física (alimento, vivienda, vestido, salud). Derechos a la vida del espíritu (educación, cultura).

Resulta esencial que se priorice una educación en valores, equilibrio de derechos y deberes, respeto y tolerancia. En otras palabras: libertad responsable. "Mis derechos terminan donde comienzan los derechos de mis semejantes".

Debemos procurar cumplir con los postulados del Manifiesto 2000 de la Unesco:

"Respetar todas las vidas.

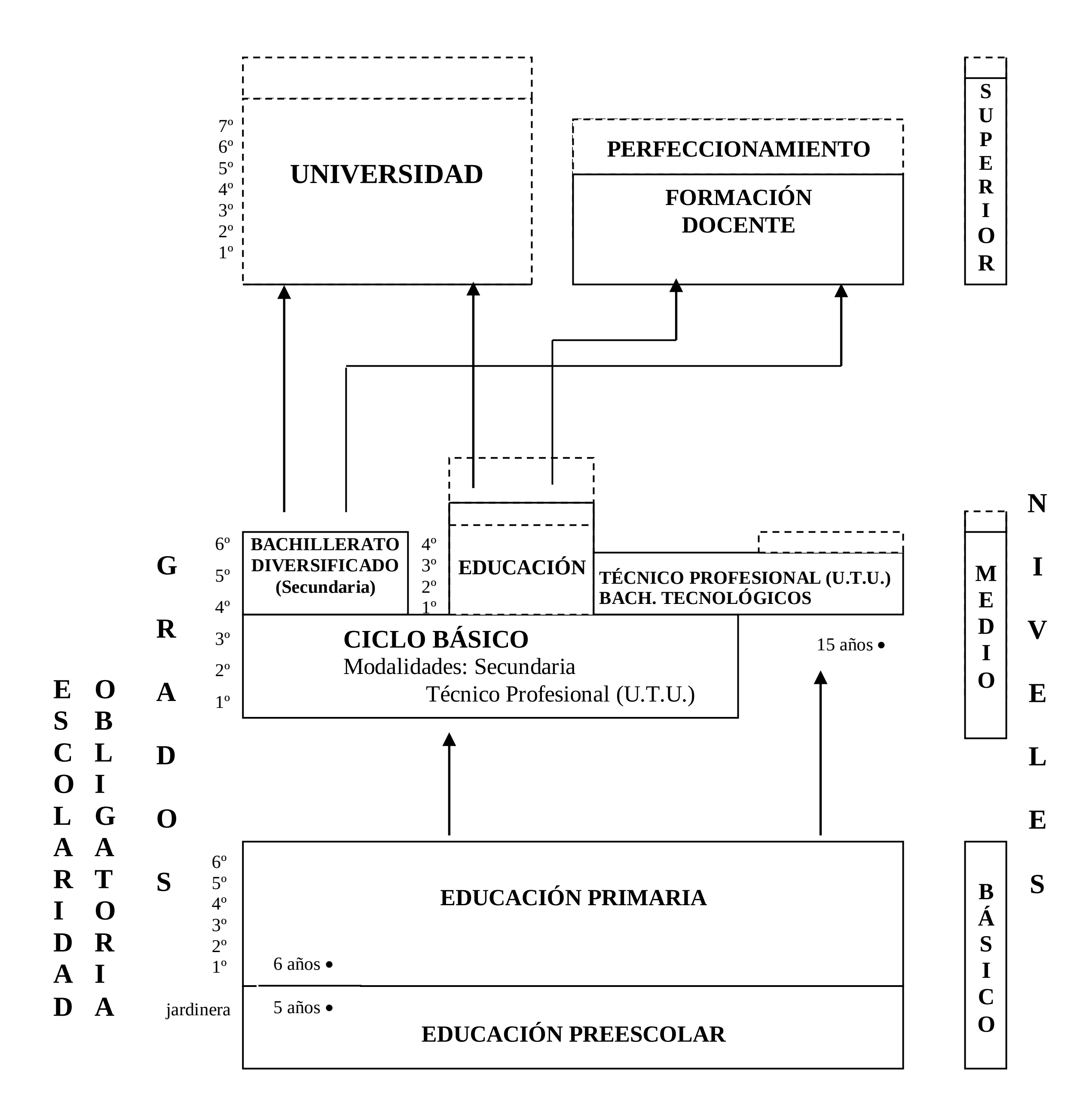
Rechazar la violencia.

Escuchar para comprenderse.

Preservar el Planeta.

Reinventar la solidaridad".

4. ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO URUGUAYO



- • La edad indicada es requisito de ingreso.
- ↑ Acceso a
- - - - Posible grado terminal intermedio o pos-terminal (articulación: especialización post-grado).1

5. OBJETIVOS GENERALES DE LA EDUCACIÓN

La Constitución de la República establece Art. 70: "Son obligatorias la Enseñanza Primaria, la Enseñanza Media, Agraria e Industrial. El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la Enseñanza técnica. La ley proveerá lo necesario para la efectividad de estas disposiciones".

Art. 71: "Declárase de utilidad social la gratuidad de la Enseñanza Oficial, Primaria, Media, Superior, Industrial y Artística y de la Educación Física, la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, el establecimiento de bibliotecas populares.

En todas las Instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos".

La Ley de Educación 15.739 establece en el Art. 6: Son cometidos de la A.N.E.P. (Administración Nacional de Educación Pública):

1- Extender la Educación a todos los habitantes.
2- Afirmar los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza.
3- Asegurar una efectiva igualdad de oportunidades.
4- Atender especialmente la formación del carácter moral y cívico de los educandos y la forma democrática republicana de gobierno.
5- Promover el respeto a la creencia de los demás. Erradicar toda forma de intolerancia.
6- Tutelar los derechos de los menores.
7- Estimular la autoeducación.
8- Impulsar una política asistencial al educando que procure su inserción en la vida del país.
9- Estimular la investigación científica.

Por su parte, los objetivos de la **Reforma educativa del año 1996** son:

1- Consolidación de la equidad social.
2- Mejoramiento de la calidad educativa.
3- Dignificación de la formación y función docente.
4- Fortalecimiento de la gestión institucional.

   Estos objetivos se discriminan en metas a alcanzar en el quinquenio para Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Técnica.

6. DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS

- Tasa de alfabetización general.
- Tasa de alfabetización por sexo y edad.
- Distribución de la población según nivel de instrucción.
    - Educación Pre-escolar
    - Educación Primaria
    - Educación Secundaria
    - Educación Técnico-Profesional
    - Educación Superior
- Enseñanza Pública y Privada.
  Porcentaje por niveles educativos.
- Tasa global de escolaridad gral.
- Idem por grupos de edad.
- Idem por niveles de enseñanza.
- Retención del sistema educativo.
    - Inasistencias
    - Repetición
    - Extraedad
    - Deserción

  } ED. PRMARIA Y SECUNDARIA
- Población Universitaria.
    - Porcentaje
    - Distribución por edades y sexo
    - Distribución por carreras
- Duración promedio general. y por Carrera de los estudios universitarios.
    - Deserción
- Gastos en educación (% del Pto. Nacional y del P. B. I.).
- Gastos en educación discriminados por niveles de enseñanza.
- Gasto Público en educación por nivel de enseñanza y tramos de ingresos de la Población.

  En general, podemos decir que Uruguay muestra indicadores positivos en su nivel educativo.

7. REFLEXIONES SOBRE EL SECTOR EDUCACIÓN Y CULTURA

La educación y cultura constituyen un sector fundamental en la "Movilización" dentro del campo Sicosocial.
Según el Centro de Altos Estudios Nacionales del Perú, Movilización en el campo sicosocial es:
"el proceso permanente mediante el cual se actúa sobre la conducta individual y colectiva de la población nacional para incrementar su conciencia y cohesión, así como propender a la formación de un alto sentido de participación y responsabilidad frente a la Seguridad de la Nación; y, en el ambiente externo, en coordinación con el campo político, influir en la opinión pública internacional para orientarla a favor del esfuerzo que realice el país en la defensa de sus intereses".
Si la estrategia nacional es el "arte y ciencia de preparar y emplear el Potencial nacional para conquistar y mantener los objetivos fijados por la política nacional", la educación y la cultura con su incidencia en el comportamiento humano, significan una contribución indudable a dicha estrategia nacional.
La política cultural y educativa dependerá del momento histórico, del lugar y de los receptores y se ajustará a los Objetivos Nacionales permanentes y coyunturales que apuntan a la finalidad fundamental del Estado: el Bienestar Nacional.

8. CONCLUSIONES

Las acciones estratégicas que se realicen en el sector educación y cultura tendrán, sin duda, una incidencia fundamental en los resultados generales.
En efecto, la educación y la cultura afectan en forma preponderante el comportamiento humano.
Dice Francisco López Segrera, Consejero regional de Ciencias Sociales para América Latina y el Caribe (UNESCO):
"El conocimiento, unido a los valores y a la ética, y pese a la incertidumbre, nos permite tomar las mejores decisiones para lo cual es imprescindible la colaboración entre las diversas ramas del saber para construir un futuro alternativo".
El conocimiento es pues, el mayor recurso estratégico del mundo de hoy.

CAPÍTULO IV FACTOR SICO-SOCIAL

SECTOR SALUD

Dr. José Pablo Rostkier

1) **Definición:** Puede brindarse varias definiciones acerca del concepto Salud, pero para el caso que nos comprende, podemos identificarlo como **el completo estado de bienestar bio-psico-social del individuo para consigo mismo y con el entorno que lo rodea.**

   En cuanto a un Sistema de Salud, debemos considerar que para que la Salud obre como un Sistema, el mismo debe comprender un conjunto de elementos interrelacionados entre sí de modo tal que se complementen, pero que no se superpongan, evitando así, el derroche de recursos ante la cobertura de servicios al usuario.

   Podemos, en tal sentido expresar, que en la actualidad, el Sistema Nacional de Salud, no es un Sistema perfecto, dado que muchos de sus servicios se superponen, generando con ello, derroche de recursos humanos, económicos y materiales, por lo que la calidad del mismo es en cierta medida deficiente (en cuanto a eficiencia y eficacia). En los anexos, presentamos un esquema del Sistema ideal con todos sus componentes interrelacionados y otro, el del sistema imperfecto.

2) **Organización del Area o Sector Salud.**

   Podemos catalogarla en tres áreas fundamentales como ser:

   1) Subsector Público
   2) Subsector Privado
   3) Facultad de Medicina

3) **Historia del Sector Salud.**

   La podemos dividir en tres etapas:

   A) El Proceso de Organización
   B) Consolidación del Sistema Asistencial
   C) La Crisis del Sector Salud

A) El Proceso de Organización

1) Subsector Público

Este período abarca desde los orígenes de nuestra nacionalidad hasta el año 1920, momento en el cual se crea el Ministerio de Salud Pública.

La organización del Subsector Público trajo aparejado cambios muy importantes.

Durante el siglo XIX, los hospitales del país estuvieron destinados a la atención del personal de tropa del Ejército y de la población civil indigente. En este último caso, la administración de los establecimientos estaba a cargo por lo general de órdenes religiosas.

Los primeros centros de asistencia, al igual que los primeros médicos de Montevideo, estuvieron destinados a la atención del personal militar. En una plaza fuerte, como lo fue Montevideo, la tropa constituía la principal fuerza de trabajo, por lo que no resulta extraño que las autoridades se preocuparan por su salud. En este sentido, es muy ilustrativo el hecho de que en 1768 existieran tres hospitales militares en Montevideo, en tanto el primer hospital civil se fundó veinte años más tarde, en 1788.

En 1889 por ley 2.059 se creó la Comisión de Caridad y Beneficencia Pública, dependiente del Ministerio de Gobierno, declarando a los establecimientos asistenciales del Departamento de Montevideo como establecimientos nacionales bajo su administración.

En 1899 se creó el tesoro de la Comisión de Caridad y Beneficencia Pública, con base en la administración de algunos juegos de azar; esto permitió a la Comisión contar con fondos para el desarrollo de sus actividades.

Recién, en la primera década de este siglo, en el contexto de la reforma del Estado impulsada por José Batlle y Ordóñez en su primera Presidencia, y luego durante el mandato de Williman, se definió claramente la función del Estado en materia de asistencia. El 7 de noviembre de 1910 se sancionó la ley de Asistencia Pública Nacional. Esta ley significó, desde el punto de vista formal, el fin de la asistencia basada en la caridad. De acuerdo con las ideas positivistas que se hacían dominantes en la época, la norma establecía que la asistencia gratuita era un derecho que el Estado debía satisfacer en el caso de quienes no tuvieran recursos suficientes. Sin embargo, el concepto de asistencia seguía siendo amplio y se lo vinculaba a diferentes necesidades sociales. Se trataba de un concepto de asistencia social en el cual quedaba enmarcada la atención médica. En forma paulatina, pero en corto tiempo, ésta sería la función central del nuevo organismo.

En tanto el Consejo Nacional de Higiene, con facultades principalmente preventivas, se constituyó en un organismo de peso real en la estructura del Estado en 1895. La Asistencia Pública se creó recién en 1911 a partir de un organismo de escasa trascendencia. Sin embargo, este último llegó a tener rápidamente una importancia capital, mayor aún que la del Consejo Nacional de Higiene, en virtud de la trascendencia creciente que se le fue otorgando a la asistencia curativa y al hospital.

La descoordinación y superposición de funciones llevadas a cabo por las dos instituciones previamente señaladas, se complicaba aún más por la existencia de otros organismos públicos vinculados a la salud.

De ellos, los más destacables eran la Liga Uruguaya contra la Tuberculosis; la Inspección Sanitaria de la Prostitución, reglamentada el 18 de noviembre de 1905; el Cuerpo Médico Escolar, creado el 7 de agosto de 1908 y el Instituto Profiláctico de la Sífilis, creado el 23 de mayo de 1917. Todos éstos tenían funciones principalmente preventivas por medio de la fiscalización y el control que en ocasiones eran en verdad coercitivos.

2) **Subsector Privado**

En los veinte primeros años de este siglo, el subsector privado estaba organizado en torno a dos formas de atención diferentes: la atención médica privada que se llevaba a cabo en los consultorios particulares o en el domicilio del paciente y en los sanatorios privados, y la atención que brindaban las sociedades de socorro mutuos y otras empresas de servicios médicos que también adoptaban una forma mutual para su funcionamiento.

Respecto a la primera, esta modalidad se había constituido, desde el siglo pasado, en el modelo de atención tradicional del que eran beneficiarios principales los sectores sociales acomodados. Era, además, el modelo de atención que los propios médicos, por diversas razones, propiciaban.

La atención médica a través de las sociedades de socorros mutuos se inició a mediados del siglo pasado a partir de los contingentes inmigratorios que llegaron al país en particular en la segunda mitad del siglo XIX. En su concepción original las sociedades mutuales tenían un contenido solidario. Todos los integrantes aportaban con regularidad una suma de dinero cuyo monto era igual para el conjunto de socios.

La primera mutualista, fundada en 1853, fue la Sociedad Española Primera de Socorros Mutuos. Al año siguiente, se organiza la Sociedad Francesa de Socorros Mutuos. En 1862 se funda la Sociedad Italiana de Socorros Mutuos y cuatro años más tarde, en 1866, surge la sociedad Fraternidad, entre otros.

3) **Facultad de Medicina**

En 1875-1876 se produce el proceso fundacional de la Facultad de Medicina.

El comienzo de sus actividades fue difícil. La Iglesia se oponía a la enseñanza de la medicina en los hospitales y a un tiempo, ponía trabas en el suministro de cadáveres para el estudio de la anatomía.

En realidad este conflicto fue el epifenómeno de una confrontación ideológica más global entre el positivismo cientificista y el catolicismo, en la que participaron los sectores sociales que representaban cada una de las partes. En tanto los integrantes de la Comisión de Beneficencia eran católicos pertenecientes a familias de gran poder económico, las principales figuras de la Facultad y aún la mayoría de los médicos formaban parte de la incipiente clase media.

A partir de 1885, se produce lo que se llamó la nacionalización de la medicina, pues los profesores extranjeros que hasta el momento estaban a cargo de las pocas cátedras creadas fueron sustituidos en forma paulatina por médicos uruguayos. La mayoría de ellos había completado sus estudios en Europa -en particular en Francia-, por lo que estaba profundamente influenciada por el cientificismo que en aquel continente imbuía a la medicina. En este sentido, el cambio aseguró la continuidad respecto a la orientación que había tomado la Facultad desde sus orígenes.

El proceso de crecimiento de la Facultad fue sostenido y de importancia. A esto contribuyeron dos factores, entre ellos cabe destacar la comunión de ideas que existía entre las autoridades de la Facultad y las del gobierno nacional, principalmente a partir de la primera presidencia de Batlle. Éste tenía entre sus prioridades el fortalecimiento de la enseñanza (incluida la universitaria) y entendía, al igual que la mayoría de los médicos, que la asistencia debía brindarse con independencia de criterios religiosos.

La sede actual de la calle Gral. Flores comenzó a construirse en 1904 y terminó de habilitarse en 1912.

B) <u>Consolidación del Sistema Asistencial</u>

Esta etapa la podemos subdividir en dos períodos esenciales:

I) Entre 1920 y 1935 - Con la Creación del M.S.P. (Ministerio de Salud Pública) y el surgimiento del CASMU (Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay).

II) Entre 1936 y 1955 - Momento en el cual se genera un cambio en el perfil epidemiológico de la Población.

Durante el gobierno de Terra, en 1933 se crea el Ministerio de Salud Pública, y al año siguiente, se lleva a cabo la tercera reforma constitucional en la que queda comprendida por primera vez, que todos los ciudadanos tienen iguales derechos en materia de Salud.

Por otra parte, en esta etapa en general, corresponde a la consolidación de las diferentes modalidades institucionales de atención médica, desarrollándose subsectores independientes y escasamente interrelacionados.

Las dicotomías tradicionales entre prevención y curación, entre medicina estatal y medicina privada, y entre medicina asistencial y salud pública, fueron típicas del sistema uruguayo.

El Subsector Privado no participó en el sistema como agente promotor de la salud o de prevención de la enfermedad y sólo se dedicó a los aspectos curativos de la atención. En consecuencia, fue el Estado el que se encargó de estas acciones.

La formación médica durante la mayor parte de estos años se orientó hacia la definición de generalistas sumamente capacitados en lo asistencial. Por otra parte, la forma como se instrumentó el Plan de Salud Pública a partir de 1944, se creó una nueva infraestructura con base en los centros de salud, con poca relación con los servicios asistenciales.

La asistencia curativa fue el rasgo predominante del sistema de atención en todos estos años. La organización del mismo, esbozada en años anteriores, se fundamentó principalmente en un desarrollo potente de las instituciones hospitalarias y sanatoriales de los sectores público y privado.

El proceso de institucionalización de la medicina en los hospitales y sanatorios, iniciado mucho antes, se consolidó del todo en el transcurso de estos años. El alto número de estas instituciones y las sumas elevadas destinadas a su funcionamiento son signos inequívocos de la importancia atribuida a la atención hospitalaria. Este fenómeno reconoce múltiples causas. El perfil organicista que la medicina tenía, implicó una actitud curativa por excelencia que encontró en el hospital el ámbito más adecuado para su desarrollo. El empleo creciente de tecnología sofisticada y la especialización del recurso humano derivada del avance de los conocimientos llevó a concentrar en los hospitales todos los recursos de que disponía la medicina, absorbiendo paulatinamente casi todos los insumos que se iban desarrollando, con el convencimiento de que de esta manera se podría dominar todas las enfermedades.

El sistema de atención a mediados de la década de los cincuenta se encontraba fragmentado. Esta fragmentación estaba íntimamente relacionada con la estratificación social según niveles económicos. En consecuencia, también lo estaba en relación con la diferente capacidad de pago de esos mismos estratos. La medicina privada a nivel de consultorios y sanatorios particulares atendía la demanda de los sectores altos de la sociedad y se financiaba por medio del pago por acto médico del precio establecido por el profesional. Las instituciones de asistencia colectiva se encargaban de la atención de las clases medias mediante un sistema que ha sido calificado como de seguro voluntario de prepago. Por último, las instituciones del Estado atendían a los sectores de menores recursos de la sociedad. Esta atención era subvencionada por el Estado a través de asignaciones

presupuestales cuyo financiamiento provenía de la tributación fiscal de la sociedad en su conjunto.

Un aspecto trascendente de este período es el vinculado a la modificación que se verifica en el perfil epidemiológico del país. Al proceso de envejecimiento de la población, que se venía produciendo desde principios de siglo, se sumó la predominancia paulatina de las enfermedades crónicas en los primeros años de la década de los cincuenta. El período comprendido entre 1940 y 1950 puede considerarse el punto de partida de la transición epidemiológica.

C) La Crisis del Sector Salud

Esta etapa la podemos subdividir en tres períodos esenciales:

I) Entre 1955 y 1973 - Correspondiente a los primeros intentos de reforma en la Salud.

II) Entre 1974 y 1984 - Período Cívico-Militar.

III) Entre 1985 y 1995 - Las nuevas propuesta.

Los cuarenta años que van desde 1955 hasta 1995 se caracterizan en términos generales por una crisis sostenida del Sector Salud.

Pese a la crisis financiera por la que comenzaron a transitar las IAMC (Instituciones de Asistencia Médica Colectiva-mutualistas), a partir de los sesenta, su evolución abarcó un porcentaje de cobertura de población cada vez mayor. Este crecimiento en gran medida estuvo determinado por el surgimiento de las mismas en el interior del país, hecho de indudable trascendencia en el sistema. Sin embargo, el crecimiento registrado no fue suficiente aparentemente para que el sector de la IAMC solucionara sus déficit en las prestaciones, ni el tipo de atención, eminentemente curativa, que brindaba a sus afiliados. Por otra parte, el número de instituciones, que había crecido hasta mediados de los setenta, comenzó a bajar de forma considerable a partir de entonces, como consecuencia de los costos crecientes de la atención, las exigencias y requisitos mínimos implementados para las IAMC y la crisis económica que durante los primeros años de los ochenta afectó al país. En los últimos años nuevamente las dificultades de orden financiero y económico han vuelto a ser importantes.

El crecimiento de los costos de atención vinculado a un aumento desmesurado de los insumos -principalmente medicamentos- y de la tecnología médica, a lo que se suma el uso intensivo de los servicios por parte del usuario, son factores de enorme peso en la situación de déficit de la Instituciones de Asistencia Médica Colectiva.

En tanto, el Subsector Público también acusó la crisis económica general del país. A lo largo de toda esta etapa, los recursos destinados al Ministerio se redujeron a la vez que el número de usuarios en determinados momentos aumentó.

Durante el período Cívico-Militar, la salud comenzó a ser objeto de planificación al nivel político más alto. En dicha instancia, se creó el IMAE (Medicina Altamente Especializada); se llevó a cabo la regulación de las IAMC, mediante el Decreto 721/73; con la ley 15.181/81 que reforma la ley de 1943 referente a las Asociaciones Asistenciales. Se crean las cooperativas de profesionales y servicios de asistencia. Con la ley 14.407 se crea ASSE (Administración de los Servicios Sociales por Enfermedad) y mediante el Acto Institucional No.9 de 1979, se crea la DGSS (Dirección General de la Seguridad Social).

No obstante, como aspecto importante que surge como un común denominador de los últimos treinta y cinco años son los planteos tendientes a la reforma del sistema de atención y la incapacidad para tomar la decisión de hacerla. Se insistió en la necesidad de instrumentar un seguro de salud obligatorio y a nivel nacional (que incluso llegó a plantearse en un proyecto de reforma constitucional). No menos de cinco proyectos que contemplaban esta posibilidad o eran específicos del tema fueron presentados al Parlamento entre 1957 y 1972. Luego de 1985, la reforma fue planteada en términos de necesidad de un sistema Nacional Único de Salud. En general hubo acuerdo en el diagnóstico de la situación del Sector, e incluso en ocasiones en los principios sobre los cuales debía instrumentarse la reforma. Sin embargo, ningún proyecto fue ni siquiera medianamente discutido a nivel parlamentario.

Luego de 1986, cuando fue presentado el último proyecto de Sistema Nacional de Salud, se entró en un intervalo de pocos años, en el que no existieron propuestas nuevas y la idea de un sistema de ese tipo perdió fuerza. La crisis del modelo británico de sistema único, obligatorio y estatal (paradigma de este tipo de sistema), puede haber influido para que esto ocurriera. No obstante, en gran medida como consecuencia de la búsqueda de alternativas nuevas en la organización de la atención médica en los países desarrollados, también en nuestro país se ha vuelto a plantear el tema con gran insistencia. Las propuestas, cualquiera sea su orientación, se sustentan en las características de inequidad, ineficiencia e ineficacia del modelo vigente. En ese sentido no existen novedades.

A su vez, en los cuarenta años que van desde 1955 hasta 1995 las principales causas de muerte no se han modificado, y en los últimos quince años su peso relativo se ha mantenido estable en torno a los mismos valores. Mientras tanto, el descenso más o menos sostenido de las tasas de mortalidad infantil -si bien se acompañó incluso de un cambio en su composición, con predominio de la mortalidad neonatal sobre la posneonatal - muestra que

los valores alcanzados en comparación con otros países de América Latina que tenían tasas más bajas que el Uruguay en 1955 son altos, lo que significa un éxito relativo en la mejora de este indicador de salud.

4) Bibliografía recomendada:

- El Sector Salud. 75 años de un mismo diagnóstico. Dr. Gustavo Mieres Gómez. S.M.U. Montevideo. 1997.
- La Salud de los Uruguayos. Veronelli J.C., Nowinski A.,]. Haretche A., Roitman B. OPS- Ed. Nordan - Comunidad. 1994
- Medicina en el Uruguay. Barrán J.P.
- Condiciones de Salud en las Américas. Abella de Mutarelli M., Nocetti C. OPS. Uruguay. 1993.
- Administración de Servicios de Salud del Estado. Planificación, atención y evaluación de la asistencia médica en el Uruguay. MSP. 1995.
- Programas prioritarios de salud. MSP. 1994.
- Población Urbana del Uruguay. Cobertura para asistencia de la Salud. Dirección General de Estadística y Censos. Dpto. de Publicaciones. 1992.

CAPÍTULO V FACTOR SICO-SOCIAL

SECTOR LABORAL

Dr. José Pablo Rostkier

1) **Principales Indicadores del tema:**
   a) Población (Indicadores obtenidos a través de datos censales).
   b) Población Económicamente Activa (obtenida por datos censales y por la Encuesta Continua de Hogares) y que comprende a toda persona de 14 o más años de edad, que es económicamente activa. La misma comprende a su vez, a las personas ocupadas y a las desocupadas.
   c) Tasa de Actividad (comprende a la Población Económicamente Activa en relación a la población de 14 o más años).
   d) Tasa de Empleo (es el Número de Ocupados en relación a la población de 14 o más años de edad).
   e) Tasa de Desempleo (es el Número de Desocupados en relación a la Población Económicamente Activa).
   f) Tasa de Desocupación (es el Número de Desocupados en relación a la población de 14 o más años de edad).

Según la 13ª. Conferencia Internacional de Estadísticas Laborales de la OIT en 1982, desocupado es aquella persona de 15 o más años que:

1) se encuentra sin trabajo
2) manifiesta interés en trabajar en las siguientes dos semanas
3) ha llevado a cabo alguna forma de trabajo en las últimas cuatro semanas

2) **Desempleo según áreas de influencia:**
   a) A nivel mundial:
   En la Unión Europea se puede apreciar variables características según la región o país dentro de la Eurozona. Los países y dentro de estos, en las áreas comprendidas más al Sur, tienen tasas de desempleo más significativas que la del resto de la Unión. No obstante, si bien, las cifras van de los extremos desde un 2.1% al 28.7% respectivamente, la media estadística es del orden del 9.4%

Los datos que se observan en la siguiente tabla, si bien es de 1999, los valores para dichas regiones se mantienen con relativa estabilidad.

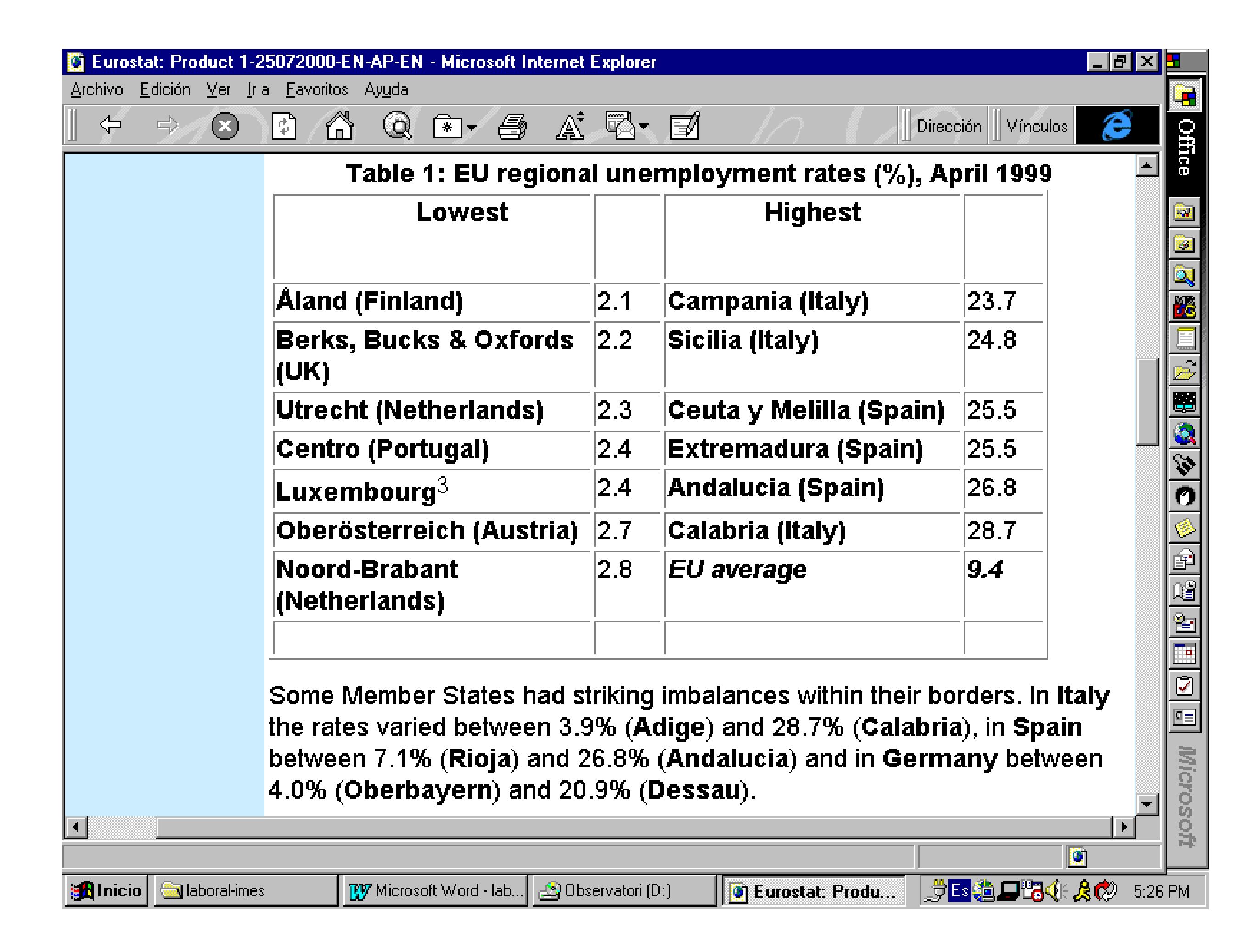


Table 1: EU regional unemployment rates (%), April 1999

Lowest		**Highest**	
Åland (Finland)	2.1	**Campania (Italy)**	23.7
Berks, Bucks & Oxfords (UK)	2.2	**Sicilia (Italy)**	24.8
Utrecht (Netherlands)	2.3	**Ceuta y Melilla (Spain)**	25.5
Centro (Portugal)	2.4	**Extremadura (Spain)**	25.5
Luxembourg[3]	2.4	**Andalucia (Spain)**	26.8
Oberösterreich (Austria)	2.7	**Calabria (Italy)**	28.7
Noord-Brabant (Netherlands)	2.8	***EU average***	***9.4***

Some Member States had striking imbalances within their borders. In **Italy** the rates varied between 3.9% (**Adige**) and 28.7% (**Calabria**), in **Spain** between 7.1% (**Rioja**) and 26.8% (**Andalucia**) and in **Germany** between 4.0% (**Oberbayern**) and 20.9% (**Dessau**).

Dentro de cada uno de los países de la Unión Europea los porcentajes por mayor y menor tasa de desempleo, son:

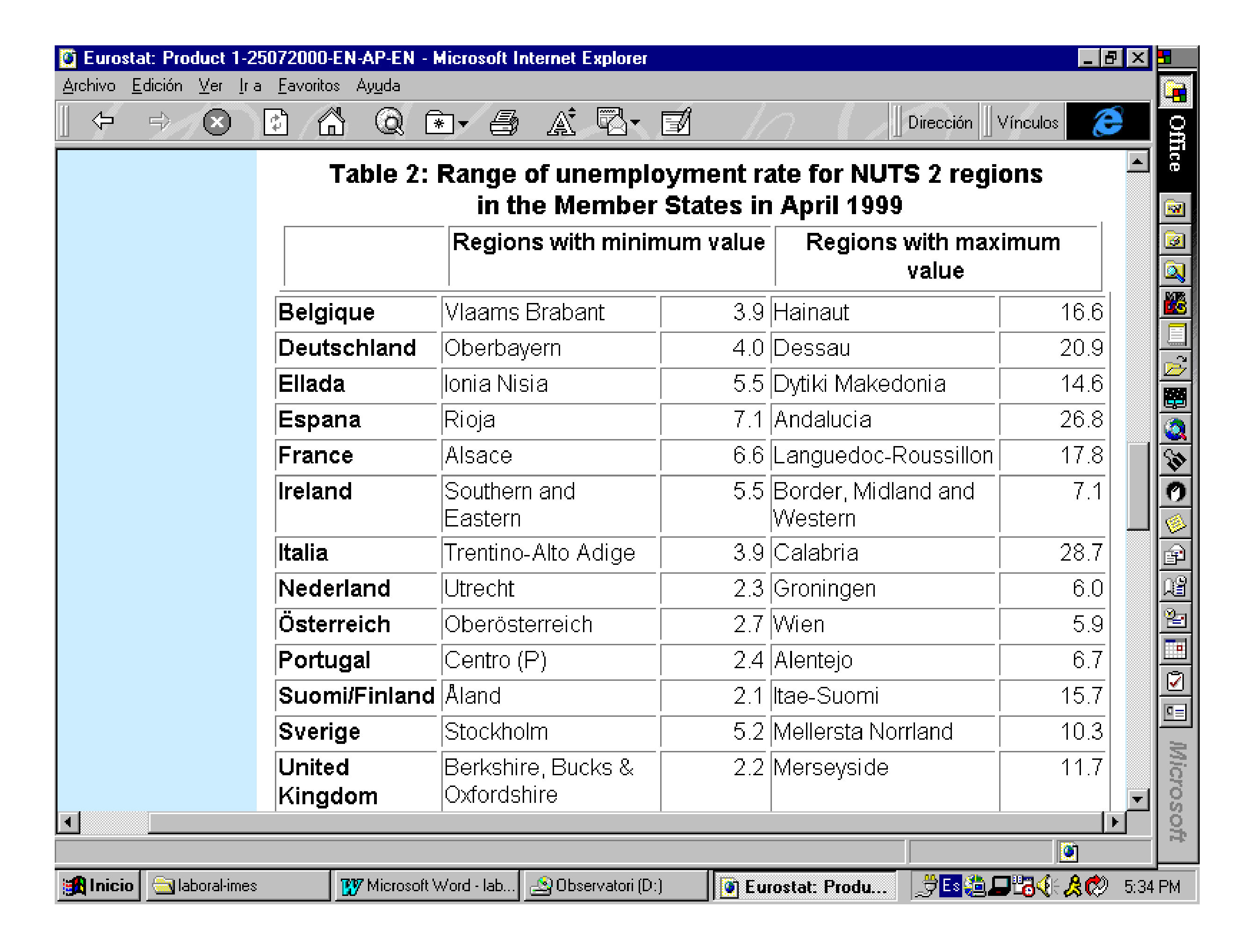


Table 2: Range of unemployment rate for NUTS 2 regions in the Member States in April 1999

	Regions with minimum value		Regions with maximum value	
Belgique	Vlaams Brabant	3.9	Hainaut	16.6
Deutschland	Oberbayern	4.0	Dessau	20.9
Ellada	Ionia Nisia	5.5	Dytiki Makedonia	14.6
Espana	Rioja	7.1	Andalucia	26.8
France	Alsace	6.6	Languedoc-Roussillon	17.8
Ireland	Southern and Eastern	5.5	Border, Midland and Western	7.1
Italia	Trentino-Alto Adige	3.9	Calabria	28.7
Nederland	Utrecht	2.3	Groningen	6.0
Österreich	Oberösterreich	2.7	Wien	5.9
Portugal	Centro (P)	2.4	Alentejo	6.7
Suomi/Finland	Åland	2.1	Itae-Suomi	15.7
Sverige	Stockholm	5.2	Mellersta Norrland	10.3
United Kingdom	Berkshire, Bucks & Oxfordshire	2.2	Merseyside	11.7

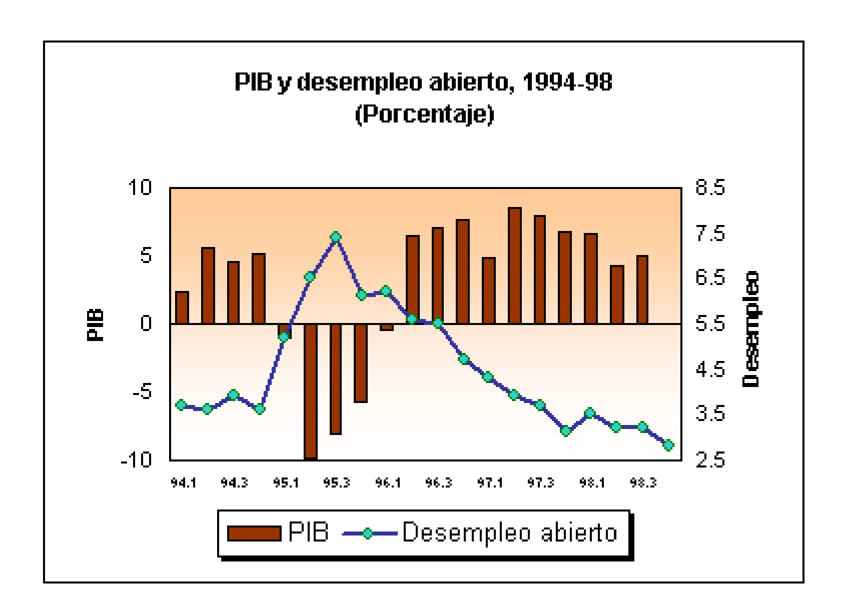
En tal sentido, una de las preocupaciones más importantes para el problema del mercado de trabajo en la Unión Europea, es la de poder monitorear y a la vez, crear los instrumentos adecuados para poder resolver la dispersión existente en las cifras estadísticas en cuanto a Tasas de Desempleo, y por otro lado, el Desempleo en sí mismo.

Para ello, se estableció la creación del Comité Económico y Social Europeo (CES).

Actualmente, todas las instituciones europeas están replanteándose su papel y cuestionando su organización y modo de funcionamiento. El Comité Económico y Social Europeo (CES) tiene la intención de hacer otro tanto porque desea ocupar el lugar que verdaderamente le corresponde, mostrar todo su valor añadido y brillar con luz propia. Por consiguiente, va a proseguir, incluso acelerándolo, el trabajo de modernización iniciado unos años atrás.

b) A nivel continental:

Como referente en el ámbito continental, tenemos a México, que luego del "Efecto Tequila", registró un sensible descenso en la Tasa de Desempleo, al cual se relaciona con el PBI para el mismo período:



El comportamiento general para los diversos mercados regionales de América Latina y el Caribe ha sido desigual, entre un marcado crecimiento para los países del Centro América y el Caribe y una desaceleración del mismo para la Unión Andina y el Mercosur.

IDB/INT/STA - Microsoft Internet Explorer

Archivo Edición Ver Ir a Favoritos Ayuda

Dirección Vínculos

le julio de 2000 Acerca English

Selección de indicadores económicos

activas
ura
iales
n
rior
de trabajo
y Gráficos
tina
de Paises
omicos
integración
tegración
los países

PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL

Grupo de Integración	1990	1996	1997	1998	1999e
	(Tasas de crecimiento promedio anual en porcentajes)				
América Latina	0,0	3,8	5,3	2,3	0,4
Aladi	-0,1	3,9	5,3	2,3	0,2
Comunidad Andina	3,4	1,5	5,5	0,6	-2,4
Mcca	3,0	2,0	4,3	4,6	3,7
Caricom	1,5	2,8	2,1	2,3	4,0
G-3	5,4	3,9	6,4	3,6	1,5
Mercosur	-3,3	3,7	4,5	1,5	-0,5
Nafta	1,2	3,4	4,0	3,5	...

Más . . .

Shortcut to Selected Economic Indicators

Inicio | laboral-imes | Microsoft Word - lab... | Observatori (D:) | IDB/INT/STA - ... | 6:40 PM

3) **La composición de países según los mercados regionales están integrados por:**

- **Aladi** incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela.
- **Unión Andina** incluye Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela.
- **Mcca** incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua.
- **Caricom** incluye Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Surinam, yTrinidad y Tobago.
- **G-3** incluye Colombia, México, y Venezuela.
- **Mercosur** incluye Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay.
- **Nafta** incluye Canada, México, y los Estados Unidos.

4) **En cuanto a la situación laboral a nivel mundial, continental y regional podemos decir que:**

a) **Panorama General**

- Existen unos 2.5 millones de trabajadores en el mundo.
- 1.000 millones tienen un ingreso inferior a un dólar diario (B.M.1995)
- 1.400 millones viven en países pobres con un ingreso menor a U$S 695/Hab. por año.
- El 61% de ellos trabajan en la agricultura.
- El 22% trabajan en actividades rurales no agrícolas e informales.

b) **Problemática del Empleo**

- Dada por la globalización.
- Por la integración regional.
- Los cambios tecnológicos.
- La reconversión empresarial.
- La competitividad.
- Cambio en la demanda de trabajo.

5) **Como elementos para el diagnóstico se detecta a nivel mundial**

- Un Desempleo relativamente alto en la Unión Europea que mejora levemente en el período 1997/1998
- Tasa de desempleo descendente en forma persistente en los EE.UU. con leve ascenso desde comienzo del siglo XXI. (4 al 6%).
- Tendencia ascendente de la Tasa de Desempleo en Japón (del 4 al 5%) a partir de 1999.

6) **A nivel Continental y Regional se detecta**

- Que a 1997 mejora la situación en América Latina en relación a los seis años previos (OIT 1999).
- A partir de 1998 se produce un deterioro, llevando el promedio de la Tasa de Desempleo a un 8% y que para 1999 las perspectivas persistieron, manifestándose el inicio de la situación recesiva regional.
- Para esa época, el 60% de los ocupados tiene un empleo en el sector informal.

En cuanto a lineamiento de políticas de empleo, las más significativas, son las implementadas por la **Unión Europea**, consistente en seis prioridades básicas.

1.- Apostar por la Educación y la Formación a lo largo de toda la vida.
2.- Aumentar la flexibilidad laboral externa e interna.
3.- Confiar más en la descentralización y en la iniciativa.
4.- Reducir el costo relativa del trabajo poco cualificado.
5.- Renovar profundamente las políticas de empleo.
6.- Ir al encuentro de las nuevas necesidades.

A su vez, el **Banco Mundial** propone llevar a cabo cuatro puntos básicos en la implementación de una mejora en el mercado de trabajo:

1.- Flexibilizar el mercado de trabajo (salarios, movilidad de mano de obra, o reducción de desestímulos para el cambio de empleo).
2.- Apoyo a los trabajadores para adaptarse al cambio (recalificación, y la información, estímulos a las empresas para la recontratación, créditos y donaciones para instalar pequeñas empresas y el empleo público para jóvenes desfavorecidos).
3.- Transferencias para compensar las pérdidas de ingresos (políticas pasivas como seguros de desempleo, jubilación anticipada, indemnización por despido, asistencia social y prestaciones a las familias).
4.- Las que enfrentan el desempleo masivo (planes de obra pública).

A nivel continental y regional, podemos referirnos a la **Declaración de la OIT** (Lima) que establece siete aspectos básicos:

1.- Creación de empleos de buen nivel de productividad y cierto grado de protección.
2.- Requerimiento de mayores inversiones acompañadas de estabilidad económica y social.
3.- Reconversión productiva fortaleciendo movilidad ocupacional entre sectores, empresas y regiones.

4.- Cambios de contenidos e institucionales ante demanda de nuevas calificaciones.

5.- Mayor papel de las empresas en la capacitación.

6.- La determinación de los salarios se asocian a la productividad y la competitividad.

7.- Cambio en la organización del trabajo con valorización en la participación y el autocontrol de los trabajadores.

Por último, como **Planes de Emergencia o de Empleo Mínimo**, debe llevarse a cabo los siguientes puntos:

1.- Crear con rapidez fuentes de trabajo.

2.- Proveer de recursos a familias de bajos ingresos afectadas por el desempleo o el subempleo agudizado.

3.- Ejecutar obras y prestar servicios que beneficien a la población objetivo (incorporación al trabajo de inactivos y a desocupados por situaciones recesivas).

CAPÍTULO VI FACTOR SICOSOCIAL
SECTOR MORAL NACIONAL Y OPINIÓN PÚBLICA

Lic. Teresita Díaz

1. CÓMO HA IDO EVOLUCIONANDO LA IDENTIDAD NACIONAL ANALIZANDO LAS COSTUMBRES.

En lo referente a la religión, Durkheim afirma que "las creencias verdaderamente religiosas son siempre comunes a un grupo específico que profesa su adhesión y practica los ritos correspondientes. No son recibidas en forma individual; suministran unidad al grupo. Los individuos que componen el grupo se sienten vinculados unos a otros por el hecho de poseer una fe común".

- Por ejemplo, si aplicamos las reflexiones de Bertalenffi, en nuestro país respecto a las transformaciones relacionadas con las costumbres religiosas, podría destacarse:
- Los cantos seleccionados para las misas católico-cristianas, han ido evolucionando con el tiempo y adaptando el desarrollo tecnológico a los cambios de costumbres, producidos en la juventud, a los efectos de mantener y aumentar el número de fieles:
- Las generaciones anteriores cantaban las canciones generalmente a capella;
- Ahora el micrófono y la guitarra introducidos por los coros de jóvenes, estimulan su interés para evocar cánticos tradicionales, adaptados a ritmos modernos y pegadizos, (incluso se observa en las ceremonias religiosas y matrimoniales).
- En muchos colegios religiosos, las clases de Catequesis, se han ido adaptando a las necesidades, informaciones y temas que interesan a niños y adolescentes (enseñanza de valores en talleres, jornadas de reflexión.
- Se fomenta la solidaridad, la familia, la amistad, el respeto a sí mismo y a los demás;
- En la actualidad, raramente se observan en las iglesias, a las personas usar mantilla, por ejemplo; algunas señoras mayores, especialmente españolas, conservan dicha costumbre.
- Todos los domingos de mañana, un canal de televisión imparte misa católico- cristiana. Esta nueva modalidad de presenciar un evento religioso, ha acercado a fieles que, por razones de impedimento físico para trasladarse hasta la iglesia, habían abandonado el hábito de participar de un rito muy arraigado.
- También por televisión, por la prensa y por audiciones radiales, se difunden programas y propagandas relacionadas a otros cultos religiosos:

- programas nocturnos de ayuda a diferentes audiencias, a través de religiones y creencias no tradicionales.
- Día de la diosa del mar, 2 de febrero, con sus rituales característicos,
- A través de los programas turístico - culturales que muestran las costumbres de diferentes países incluyendo sus cultos religiosos;
- Los debates de opinión pública, con invitados representantes de diferentes religiones y analistas sociólogos, han influido también aumentando las oportunidades de información, creando opiniones controvertidas de personas del panel, y de los espectadores.
- Esto refleja la actitud tolerante del uruguayo por las diversas religiones y diferentes formas de pensar, de los grupos que conviven en nuestro país en forma democrática.
- Para complementar la incidencia de la Religión en la conformación de nuestra identidad nacional, deberíamos incluir acontecimientos que corresponden al nivel mundial,
- La opinión del Papa respecto a los temas de agenda nacional: aborto, situación de los presos, guerras, etc. que los medios masivos de comunicación rescatan y luego los expertos lo analizan desde los diferentes enfoques: político, social, económico.
- A nivel nacional, los homenajes brindados a diferentes santos locales: San Cono, Santa Rosa, San Antonio, San Cayetano, que promueven la concentración de fieles periódicamente, así como los patrones de diferentes ciudades. Algunas de estas costumbres han concentrado a mayor número de personas.

2. COMO SÍMBOLOS PERTENECIENTES A NUESTRO PASADO HISTÓRICO, PODRÍAMOS CITAR :

- *El Proyecto Artiguista, al decir de Reyes Abadie " no es un ideario ni una concepción político ideológica teórica, sino una construcción viva"*
- Entre los orientales se va forjando un *sentimiento de libertad e independencia*, con un objetivo concreto explicado por un líder y fundamentado en cada asamblea o reunión colectiva: las Instrucciones del Año XIII.
- La revalorización de su figura fue plasmada por los artistas en sus diferentes obras escritas, plásticas, etc.
- Políticos nuestros como Batlle , Herrera, y tantos otros, difundieron actitudes entre los orientales, para construir más instancias democrático participativas; *oriental, por defender la legalidad del sufragio, el sufragio universal,*
- Fueron actitudes tan importantes a nivel nacional, que sirvieron de modelo para otros países.

3. HACIA UN NUEVO MODELO DE PAÌS

- A medida que las décadas del Siglo XX van esfumándose, el imaginario oriental va diseñando pautas para el logro de un modelo de país.
- Confiable para el MERCOSUR;
- *Con estabilidad política*, gracias al *nivel educativo elevado* acostumbrado a reflexionar y pensar con criterio firme coparticipativo, (*tolerancia interpartidaria*).
- Que respeta las decisiones en materia de política interna de los países etc., elementos que a nivel subcontinental observado y/o imitado por los demás países.(*Objetividad y respeto por los tratados y acuerdos internacionales, nuestro país ha conservado su imagen de país neutral; no se ha entrometido en la solución de controversias internas de cada nación.*
- Que se ha impregnado de costumbres rioplatenses, centroamericanas, americanas, etc. a través de los m.m.c. que trasmiten imágenes y modas en vestimenta, peinados, expresiones lingüísticas, y formas de relacionarse la familia, los amigos, etc. que han ido modificando nuestra identidad tradicional.

- Es un ejemplo de país *integracionista*, que no diferencia a sus habitantes por el color, la religión, por sus ideas políticas, ni por la nacionalidad de las personas que viven en su territorio.

- El Presidente del Brasil, Soc. Henrique Cardozo (cómo interpretan nuestra identidad los extranjeros, desde el exterior) ha expresado en su visita a nuestro país (agosto/2002), en conferencia brindada en ADM, que al Uruguay lo caracteriza el *fortalecimiento de sus instituciones*, y que lo ha demostrado inteligentemente la ciudadanía ante la situación originada en el ámbito bancario, que pacientemente reflexionó y contribuyó firmando un compromiso por sus ahorros, para ayudar a estabilizar económicamente la situación de los bancos, conservar el puesto de trabajo de los empleados, y los ahorros colocados a plazo fijo.

4. FENOMENO DE LA URBANIZACION ACELERADA. NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN, RELACION E INTEGRACION FAMILIAR RESPECTO AL CONTEXTO.

- Modificación de las *Relaciones interfamiliares.* Complementar el análisis con los cuadros estadísticos comparativos, respecto a nuevas formas de integración familiar, nuevos índices respecto a la relación entre los miembros, evolución de tasa de divorcio, matrimonio (ver Anuario Estadístico INE, de las últimas décadas/ y o quinquenios).

- *Urbanización /relación espacio/número de integrantes del hogar.*

  Se va modificando el concepto de intimidad en las relaciones entre los padres, entre parejas, etc, sumado a la influencia de los medios masivos de comunicación que dan otros modelos diferentes a los nuestros como ya fueron analizados.

  Ha aumentado el número de casas de inquilinato, u hoteles familiares, en algunos barrios, en donde se alquilan piezas - multiuso para todos los integrantes del núcleo familiar, compartiendo un solo baño y cocina (a veces), para todos los habitantes de la pensión.

- La promiscuidad, las diferentes costumbres y edades de los habitantes conviviendo, y teniendo presente la escasez de medios económicos, generan una subcultura que trata de subsistir ante el mundo exterior atrayente (los otros barrios).

- *Espacio/diferentes personas del hogar,* el problema económico, y social de cambio de valores en la familia, hacen que en una misma casa vivan integrantes que no correspondan a los de la familia básica (padres, hijos). Los agregados (amigos, concubinos, otros familiares), modifican los roles primarios e influyen en el desarrollo social de los niños y adolescentes.

- Por la falta de espacio, se agrega el problema de la promiscuidad, de la disminución del cultivo de intimidad, con sus consecuencias importantes en la *precocidad de intereses que nacen en los niños respecto al sexo*, deformados muchas veces por la falta de correspondencia entre la edad cronológica y mental.

  Si se suman las características del anterior grupo analizado, aumentarán los riesgos socioeconómicos coadyuvantes.

- *Relaciones intrafamiliares.*

- *Apartamentos,* la falta de espacio "para mí", cede al espacio para todos, provoca también situaciones "tirantes", en donde el nivel educativo sumado a las necesidades individuales físicas y psíquicas de tranquilidad, influyen en los contactos diarios entre los diferentes miembros de la casa.

- El grado de tolerancia está a prueba, entrecruzado con la existencia de amor entre los integrantes, y sus diferentes actividades y horarios, cuando se convive en espacios reducidos y sin oportunidad de disponer de lugares propios al aire libre (jardín, fondo, ni siquiera una terraza pequeña).

- *Asentamientos.* A las relaciones intrafamiliares antedichas, se agregan las derivadas del factor tiempo en que las familias viven en lugares inhóspitos, (muchos de ellos desde varias generaciones anteriores), en donde la necesidad de supervivencia sobrepasa todo interés y conduce a comportamientos especiales, valores propios, diferentes al resto de los otros barrios de la ciudad.

- *La relación del individuo con la sociedad.* Los indicadores antes descriptos, forman la escala de valores de cada habitante, en relación a sus necesidades, intereses, aspiraciones y medios con que cuenta para lograrlos.

  La relación familia-barrio, en varias zonas de la Capital del País se ha ido transformando: encontrarse y saludarse (o no) en los ascensores de un edificio, conocerse (o no) con los demás integrantes del bloque número tal del Complejo de apartamentos tal.

5. LA INFOCOMUNICACION GLOBALIZADORA Y SU INFLUENCIA EN LA CONFORMACIÓN DE NUESTRA IDENTIDAD

- *El ejercicio del poder*, se ejerce de muchas formas, y en diferentes instancias del acontecer diario, que pueden afectar los derechos de los demás.
- Medios masivos de comunicación *y familia.*
- Cómo se modelan las nuevas conductas
- El rol de los padres y de los docentes

La agresividad reflejada en la comunicación entre los miembros del hogar va haciéndose cada vez más natural, al observarse diariamente "como que no pasa nada", en los acontecimientos presentados en programas televisivos, y en el contacto con familias que también conviven con esa filosofía de vida. El papel de la educación al respecto es de primordial importancia.

Los medios masivos de comunicación presentan como objetivos captar el mayor número de clientes a los efectos de incrementar su aspecto económico y su rating en forma permanente.

Por tal motivo, en general se selecciona la propaganda que mayores dividendos puedan dejar, y los programas respecto al más económico.

Los programas extranjeros han aumentado considerablemente al respecto, impregnando a la audiencia de diversas influencias, muchas de ellas importantísimas desde el punto de vista de la información cultural, política, etc.

Anteriormente no se tenía acceso a los acontecimientos ocurridos en otro contexto, en el mismo instante que se producían; es así como el espectador se deleita con un partido de fútbol jugado en el exterior del país, conoce otros países, disfruta de sus bellezas naturales y de su gente; participa

visualmente de acontecimientos históricos como la asunción de un presidente, juegos olímpicos, invenciones científicas increíbles, llegan al hogar simultáneamente.

El mundo audiovisual, es un recurso interesantísimo, que emplean algunos docentes para captar el interés de sus alumnos. Las Ciencias Sociales, las Ciencias Naturales, las diferentes artes, el ritmo de las danzas y de las canciones, ahora se pueden aprender "in vivo", utilizados pedagógicamente, porque ayudan a desarrollar el juicio crítico, y analizar los diferentes comportamientos de las personas que aparecen en películas, seriales, entretenimientos, debates, etc.

Pero si los programas en el hogar se miran, sin el aporte formativo y selectivo del adulto padre, madre, o abuelos, etc. que viven en la familia, el niño y adolescente capta todo lo que va sucediendo, muchas veces, no correspondiendo la forma presentada de los acontecimientos, con su edad mental y/o cronológica, y muchas veces no reafirmando los valores trasmitidos en el hogar y en los centros educativos.

La influencia constante del televisor en el hogar, es un factor modelador de las nuevas conductas infantiles y adolescentes que van surgiendo en los hogares uruguayos: imitación a personajes nacionales y extranjeros del fútbol, de la canción, de dibujos animados, de entretenimientos, de novelas, que están rodeados de éxitos, dinero y aceptación social, aunque hayan cometido acciones que desde el punto de vista normativo no corresponden a nuestra manera de pensar y legislar el país.

De esta forma, la atracción hacia el consumismo por el consumismo, la imitación de comportamientos, modismos y opción de vida, se aceptan irracionalmente como válidos, modificando las relaciones familiares, las relaciones en los centros de enseñanza, las relaciones laborales, y los proyectos de vida de la gente.

En una mesa familiar ya los integrantes no se miran a la cara, porque hay una escena televisiva, de la que no puede perderse detalle, incluso, la sinopsis de películas que se ofrecerán "a la brevedad"

¿Se aprovechan al menos los instantes publicitarios para disminuir el volumen del televisor y analizar entre todos el programa que se está mirando?

El idioma inglés ha invadido a través de la propaganda y nombres y marcas de productos. Artículos con otros nombres, lentamente han ido impregnando el lenguaje propio del mercado: tupper, walkman, compact, disquette, aerobic, etc.

En forma sistemática, el uruguayo se acostumbra al uso de un lenguaje universal que es importante adquirirlo desde pequeño.

Se promueven por T.V. expresiones particulares; estilos de imitación en el canto, niñas pequeñas (desde que aprenden a hablar), que bailan y son vestidas al estilo de las artistas adultas (el éxito genera un estado de competencia permanente que se refleja en los valores promovidos por cada

familia).Con respecto a este fenómeno, analizado desde el punto de vista sociológico, es necesario destacar *el efecto de transculturación provocado por los medios masivos de comunicación.* Habría que estudiarlo detenidamente y sería importantísimo preguntarse si el docente y la familia, emplean las oportunidades de analizar con sus alumnos los programas emitidos a los efectos de reafirmar nuestras costumbres y nuestros valores.

- ***Entre otros indicadores que podemos analizar respecto a la nueva conformación de nuestra identidad, destacamos:***
- ***Grado de tolerancia interpersonal:*** *H*a disminuido en lugares públicos y privados (en el hogar, en el lugar de trabajo, en la calle, en el tránsito, en el ómnibus, en el barrio).
- ***Grado de solidaridad:*** Integración de asociaciones de ayuda social, (Rotarios, Leones, Asociaciones Religiosas, Cruz Roja, etc, ayuda a personas necesitadas, etc.).
- ***Grado de adhesión*** a los Partidos Políticos: participación en el acto electoral, asistiendo a clubes políticos barriales, participando en homenajes recordando a hombres de partido que dejaron enseñanzas y virtudes propias de ese partido, también colaborando en proyectos para programas partidarios de gobierno, etc.).

- Todos influenciados por los sistemas de teleinfocomunicación, hiperconsumismo, permisividad, aluvión transcultural.

- *Ante la lucha constante entre lo tradicional y lo novedoso, ante las fuerzas que demuestran el arraigo a las costumbres familiares, barriales, laborales, sociales, nacionales, y la atracción constante recibida por los diferentes m.m.c., el ser humano va elaborando su identidad.*
- El grado de aprovechamiento de estados de reflexión impartidos por los diferentes sistemas educativos, y programas de debate realizados en medios televisivos, en congresos, y numerosos eventos organizados por equipos de profesionales y técnicos multidisciplinarios, sobre temas de agenda uruguaya, afirman *el interés del uruguayo por informarse y practicar el juicio crítico.*
- El nivel educativo, que influye puntualmente en el desarrollo del juicio crítico.
- El grado de participación en asociaciones solidarias, en las instancias político- partidarias, reafirman el *interés por mejorar la calidad de vida de los habitantes .*
- El grado de responsabilidad en los diferentes roles que cada uno ejerce en su familia, en el trabajo, etc., refleja *la actitud de superarse, según la situación actual del uruguayo.*
- *Son vectores importantes que* <u>*influyen en la conciencia nacional y en la forma de relacionarse con los demás.*</u>

También aparece el *efecto de los movimientos tendientes a desvalorizar el sacrificio de los hombres y mujeres que forjaron nuestra nación,*

- muestran personajes extranjeros fundamentando su pensamiento
- con grados de tolerancia diferentes ante hechos particulares,
- insertando de otras culturas sus símbolos, como símbolos propios, indicadores de "lo latinoamericano", atribuyéndoselos a una sola clase social, y a una forma de reaccionar ante el Estado y sus habitantes (a través de movimientos de protesta, etc.).

El equilibrio social entonces depende de la dinámica ofrecida entre todos los integrantes de la sociedad, en el interjuego de intereses, y recursos materiales disponibles, así como de los sentimientos y valores generados, que ubica a cada habitante (de acuerdo a la noción de poder que use y genere), en "leones o zorros", según la clasificación de Macquivelo.

6. INCIDENCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA CONFORMACIÓN ACTUAL DE LA IDENTIDAD NACIONAL

Sería importante analizar los objetivos propuestos en los discursos inaugurales de los Presidentes de nuestro País al asumir su mandato, en relación a los OONNPP y OONNCC, y observar si las instituciones fundamentales han conservado sus perfiles o han ido transformándose.
Si han existido cambios, los mismos incidirán en las actitudes y comportamientos de los uruguayos.
Se sugiere consultar (como ejemplos), el contenido de los siguientes artículos extraídos de la prensa capitalina, a los efectos de complementar el tema y ver cómo los diferentes actores afrontan con sus actitudes y comportamientos, los diferentes temas de agenda nacional:
27/4/2002 - EL PAIS.
El Comité Patriótico de Las Piedras analiza solicitar al gobierno que **los restos del cacique charrúa Vaimaca Pirú** se entierren junto con los de Manuel Ledesma, un soldado negro que peleó con Artigas.
Se resolvió en el mes de julio, colocarlo en el Panteón Nacional (como lo establece la Ley de 1990).
27/6/2002 -"Búsqueda".
El tratamiento en el Senado de un proyecto de ley de fertilización asistida motivó una inesperada y áspera controversia que tuvo su origen en un severo cuestionamiento del arzobispo de Montevideo, Nicolás Cotugno, el cual fue duramente replicado por el senador tupamaro Eleuterio

Fernández Huidobro. El Senado aprobó el 18/6 un proyecto de ley para regular la aplicación de "Técnicas de reproducción humana asistida" que autoriza a la "mujer sola" a acceder a dichas técnicas en caso de esterilidad.

Nueva ley creó asistencia y protección a víctimas de la violencia doméstica.

Cada año se denuncian más de 2000 casos de violencia doméstica, la mayoría de ellos en zonas "peligrosas".

5/5/2002 - EL PAIS - **7000 es la cantidad de clasificadores** que hay en Montevideo, según la estimación de la IMM: En 1990 se registraron 3500 hurgadores.. La cantidad de carritos se duplicó en los últimos 12 años.

7/7/2002 - EL PAIS.

El número de procesados sin antecedentes penales se incrementó respecto del año pasado en un 40% según datos suministrados por la Jefatura de Policía de Montevideo.

9/6/2002 - EL PAIS.

Barrios cerrados. Hace 6 años parecían ser el comienzo de un fenómeno inmobiliario. Los barrios cerrados o clubes de campo comenzaron a proyectarse desde principios de la década pasada cuando se consideraba que era inminente que llegara a Uruguay lo que ya era una realidad en Buenos Aires y San Pablo.:barrios alejados, de vida campestre, cerrados por vallas y vigilados por equipos de seguridad. Ya suman más de un centenar de familias que han adoptado por mudarse a ellos. Los que pueden acceder a esos barrios (Soc. César Aguiar), son un 10% de la población, que puede pagarlos y mantener ese estilo de vida. Lamentablemente es una solución elitista. En Montevideo no están permitidos los barrios cerrados. Se los llama "Ciudad dormitorio" en la Costa de Oro.

5/5/2002 - EL PAIS.

Tráfico de drogas convertido en nuevo "negocio familiar". El minitráfico de drogas se volvió un "negocio familiar", y se ha constatado un incremento en el consumo de cocaína. El jerarca se vio preocupado por el posible aumento de la violencia en torno a este tipo de delitos.

El año 2001 marcó un record en cuanto a la cantidad de personas procesadas por violaciones a la Ley de Estupefacientes: 333.

25/6/2000 - "El País", homenaje histórica decisión de autoridades y pueblo de Juan Lacaze en reconocimiento a la etnia emblemática

21/8/2000 - "El País", CABALLADA EN EL ALTAR DE LA PATRIA. MULTITUDINARIA MUESTRA DE LOS PATRICIOS DE 1825.

I.M.E.S.

FACTOR ECONÓMICO

AÑO 2002

Í N D I C E

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA

Cr. Enrique Pees

1. INTRODUCCIÓN

Cuando pretendemos iniciarnos en el extremadamente amplio y complejo mundo de la Economía, lo primero que debemos hacer es delimitar el marco de referencia de esta ciencia, o lo que es lo mismo, dar una definición de la misma.

¿Qué es la economía?

La pregunta no es fácil de responder; hay que tener en cuenta que la Economía es una materia que abarca multitud de problemas y que no todos los estudiosos dan la misma importancia a cada uno de ellos; además la ciencia económica evoluciona con gran rapidez. Por todo ello, es normal que se puedan encontrar multitud de definiciones en los muchos libros que se publican.

Lo importante para nosotros es hallar una definición con la que estén de acuerdo la generalidad de los economistas. Vamos a utilizar la que dan Samuelson y Nordhaus en su Libro *Economía.*

> **"La Economía es el estudio de la manera en que los individuos y la sociedad deciden emplear los recursos escasos que podrían tener usos alternativos para producir diversos bienes y distribuirlos para su consumo, presente o futuro, entre las diferentes personas y grupos de la sociedad."**

Aspectos claves de la definición:

La definición dada incorpora tres conceptos que son fundamentales si se quieren entender los problemas esenciales que tiene que resolver cualquier organización económica:

- La escasez de recursos y los usos alternativos de los mismos.
- La elección entre los usos alternativos.
- El entorno social en que se realiza la elección.

2. LA ESCASEZ Y LOS USOS ALTERNATIVOS

La escasez es el origen de los problemas que justifican la existencia de un sistema económico.

Partimos de que el hombre tiene deseos y necesidades, ordenadas según su importancia, que son numerosas y susceptibles de ilimitado desarrollo.

Las necesidades humanas se pueden satisfacer consumiendo bienes, la mayoría obtenidos tras un proceso de producción cuyo esquema es el siguiente:



Los factores de producción

Los recursos o factores de producción (inputs) son bienes o servicios utilizados por las empresas en sus procesos de producción. Los factores se combinan para fabricar productos, bienes y servicios útiles que se consumen o se utilizan para producir otros.

Los factores de producción pueden clasificarse en tres categorías: tierra, trabajo y capital.

- Llamamos **tierra** al conjunto de recursos naturales, tales como los bosques, el agua de los ríos, la caza, la pesca y la propia tierra, ya sea cultivable o no.
- **Trabajo** son los recursos físicos e intelectuales que el hombre aporta al proceso productivo.
- El **capital** está formado por los bienes duraderos producidos por la economía para fabricar otros bienes. Las máquinas de todo tipo, las plantas industriales, las carreteras, los edificios y otros muchos bienes forman parte del factor capital.

Los bienes

Un bien es todo aquello que satisface alguna necesidad humana. Por bien no sólo entendemos objetos materiales, bienes propiamente dichos, sino también los servicios. Los bienes pueden ser económicos y libres.

Un bien es **económico** cuando es escaso en relación a las necesidades que tiene que cubrir. La mayoría de los bienes que conocemos son económicos: la comida, la vivienda, el vestido, etc.

Llamamos **libres** a los bienes que no son escasos con respecto a las necesidades humanas. El aire es un bien libre; tenemos, de momento, todo el que queramos para satisfacer nuestra necesidad básica de respirar. En algunas ciudades japonesas, el aire puro y respirable se ha convertido en un bien económico al hacerse limitado con respecto a las necesidades que tiene de cubrir; por ello existen cabinas donde los ciudadanos pueden pagarse una ración de aire puro de vez en cuando.

Los miles de aviones de combate que, después de la Segunda Guerra Mundial, tuvieron que convertidos en chatarra sin haber siquiera levantado el vuelo, dejaron de ser, con la firma de la paz, bienes económicos, no porque fueran limitados en número, sino porque la necesidad que cubrían desapareció.

La producción

El proceso productivo tiene como fin obtener los bienes aptos para cubrir las necesidades del hombre.

El consumo

El consumo es la actividad mediante la que se aplican los bienes a sus necesidades correspondientes.

El hecho de que los recursos sean limitados, de forma que sólo se puede producir una pequeña parte de los bienes y servicios que los individuos necesitan, constituye el problema básico de la Economía. La administración de recursos escasos es el objeto de cualquier organización económica.

Los factores de producción o recursos no sólo son escasos, son además susceptibles de usos alternativos. La tierra puede utilizarse para sembrar cereales, para instalar una factoría o construir viviendas; el hierro se puede dedicar a fabricar armamento o cosechadoras. Como podemos observar en los ejemplos, la existencia de recursos escasos con usos alternativos implica siempre la necesidad de realizar una elección.

3. LA ELECCIÓN

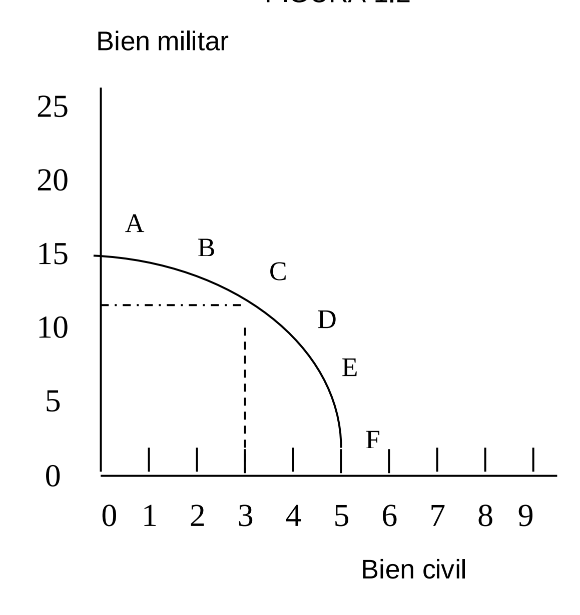
El problema de la escasez y la necesidad de elegir pueden ilustrarse mediante la curva de posibilidades de producción. Esta curva muestra las combinaciones de bienes que podemos producir con la cantidad de recursos existente y la tecnología actual.

Por supuesto, en una economía real la elección se realiza entre miles de productos; sin embargo, para poder representar el problema de la elección en un gráfico deberemos simplificar los puntos de partida. Vamos a suponer una economía en que se producen sólo dos bienes: un bien civil y un bien militar. Las opciones posibles se muestren en la tabla 1.1 y en la figura 1.2.

TABLA 1.1

OPCIONES	BIEN CIVIL (Miles de Kg.)	BIEN MILITAR (Miles)
A	0	15
B	1	14
C	2	12
D	3	9
E	4	5
F	5	0

FIGURA 1.2



Imaginemos que estamos en la situación C, produciendo 2 unidades.- expresadas en miles de Kg.- del bien civil y 12 del bien militar, si decidimos producir una unidad más del bien civil, pasando a la opción D, sólo podremos producir 9 unidades del bien militar, debiendo renunciar a 3 unidades del mismo.

Una economía que utiliza todos los recursos con la mejor tecnología existente, para producir más de algún bien debe renunciar siempre a una determinada cantidad de otro, es lo que se denomina coste de oportunidad.

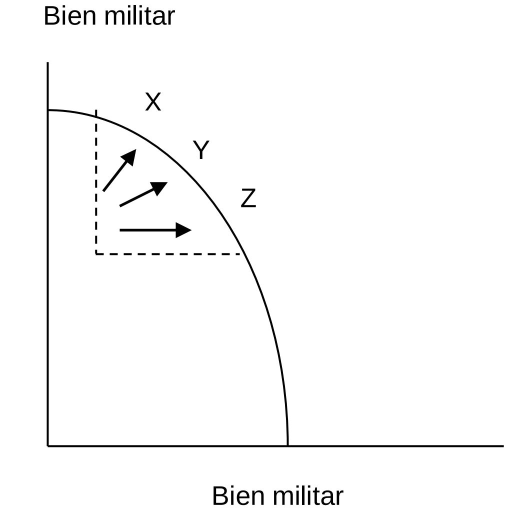
El coste de oportunidad de obtener una cantidad de un bien es la alternativa que debe abandonarse para producir ese bien. En el ejemplo, el coste de oportunidad de la tercera unidad del bien civil son las tres unidades del bien militar que dejan de producirse.

Hemos dicho, al hacer referencia a la curva de posibilidades de producción, que representa las combinaciones posibles de bienes con los recursos y la tecnología existentes; estamos, pues bajo el supuesto de que se utilizan todos los recursos disponibles y con la mejor tecnología. Obviamente, este punto de partida puede no darse en la realidad, por ejemplo si existe un gran desempleo; en este caso, la economía se situará, no en la curva de posibilidades de producción, sino en un punto del interior de la misma. En el caso de los bienes civil y militar, podríamos estar en la opción G (Tabla 1.2 y Figura 1.3)

Tabla 1.2

OPCIONES	BIEN CIVIL (miles de Kg.)	BIEN MILITAR (miles)
G	2	8

FIGURA 1.3



Como vemos, siempre que existan recursos desempleados puede producirse más de ambos bienes mejorando el aprovechamiento de los factores, de esta forma, nos desplazaríamos hacia la zona de la curva donde las combinaciones posibles, representadas por los puntos X, Y y Z, suponen más cantidad producida de ambos bienes en el punto G.

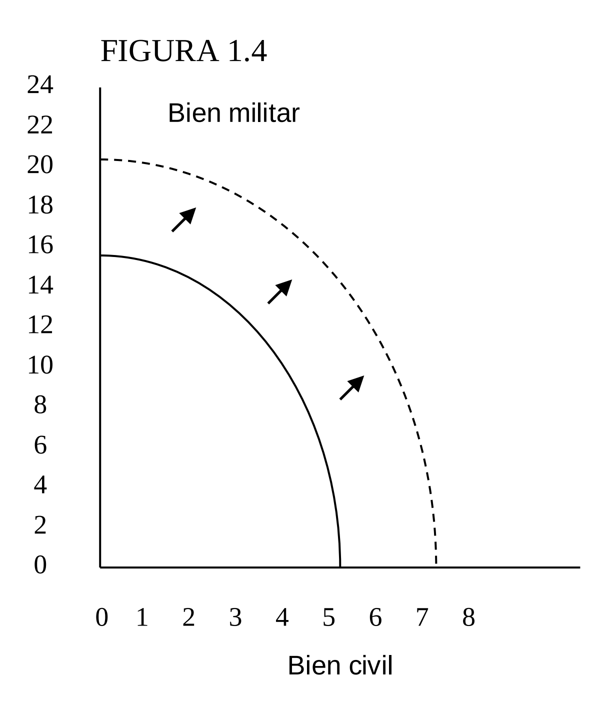
La curva de posibilidades de producción es la frontera de las opciones disponibles, de ninguna manera nos podríamos situar en puntos fuera de la misma, como el W.

Con el tiempo, la capacidad productiva de un país crece debido a:

- Crecimiento de la fuerza de trabajo.
- Incremento de la cantidad de capital.
- Mejora de la tecnología.

El Crecimiento se representa como un desplazamiento hacia fuera de la curva de posibilidades de producción (Figura 1.4)

FIGURA 1.4



4. <u>LA ELECCIÓN COMO COMPORTAMIENTO SOCIAL.</u>

Las elecciones económicas no se realizan por individuos aislados, autosuficientes, como Robinson Crusoe; la actividad destinada a producir los distintos bienes está totalmente dividida. Mientras unos construyen los edificios en que habitamos, otros fabrican el papel en el que están escritas estas líneas o los ordenadores que utilizamos en nuestro trabajo diario. Esto no siempre ha ocurrido así; podemos distinguir tres etapas distintas en el proceso de división del trabajo: familiar, profesional e industrial.

En un primer momento de la historia, los bienes que cubrían las necesidades humanas se obtenían en el seno de la familia, que era a la vez unidad de producción y unidad de consumo. Dentro de la familia, cada miembro se dedicaba a realizar la tarea para la que estaba mejor capacitado. Este período constituye la etapa de **división familiar** del trabajo.

Un nuevo paso se da cuando las familias comienzan a intercambiarse productos, poco a poco dejan de ser unidades de producción y consumo autosuficientes. Comienza a establecerse una especialización en algunos grupos familiares que se dedicaban a obtener preferentemente ciertos bienes; son los brotes de las primeras profesiones. El artesano medieval, que tenía el taller en su propio domicilio, donde trabajaban y vivían en familia oficiales y aprendices, es la figura típica de esta etapa de **división profesional** del trabajo.

La etapa actual de **división industrial** del trabajo surge cuando la producción en familia se convierte en una limitación que frena el crecimiento. Nace una nueva entidad, la empresa, a la que la familias entregan sus elementos productivos, quedando éstas únicamente como unidades de consumo.

El proceso histórico de división del trabajo ha traído consigo la necesidad de intercambiar los bienes, cuanto más avanzada está una sociedad en el proceso de especialización, más necesario se hace el intercambio. Este exige a su vez la presencia de dos elementos que lo hacen posible: el mercado y el dinero.

5. CONTENIDO DE LA ECONOMÍA

La elección económica representa la respuesta a seis preguntas básicas que dan lugar a otras tantas parcelas de esta ciencia.

- ¿Qué bienes y servicios se van a producir con los recursos disponibles? El estudio de los mecanismos mediante los que se realiza la elección de los bienes que se producirán en cada sistema económico da lugar a la **Teoría de la Asignación de recursos**.

En las economías de libre mercado, la mayoría de las decisiones sobre asignación de recursos de toman a través del sistema de precios; por ello la **Teoría del precio** es un caso particular, y el más importante del conjunto de teorías que se ocupan de la asignación de recursos.

- Una vez que se han elegido los bienes que han de producirse, se plantea la cuestión de cómo producirlos, a través de qué métodos y organización. Estas preguntas se responden en la **Teoría de la producción.**

- ¿Para quién van a producirse estos bienes y servicios? ¿Qué grupos o individuos los van a recibir? Dicho de otro modo, ¿se va a retribuir más el trabajo o el capital, la fuerza física o el trabajo intelectual? La **Teoría de la distribución** se encarga de dar respuesta a estas preguntas.

- ¿Son suficientes la producción y la distribución de los bienes? Estas cuestiones, que hacen referencia a la existencia de despilfarros en el proceso que genera los bienes o en el de su reparto, se tratan en la **Teoría del bienestar**.

- ¿Se utilizan la totalidad de los recursos? Y si no es así, ¿cómo utilizarlos plenamente? Esta, que es una de las preocupaciones fundamentales de nuestro tiempo, a la que se han dedicado buena parte de los economistas de este siglo, da lugar a la **Teoría de la renta y del empleo**.

- ¿Crece la capacidad productiva y por qué? Dar la respuesta a estas cuestiones es el objetivo de la **Teoría de desarrollo económico.**

Todas estas teorías se encuadran dentro de las dos grandes ramas en que e divide la Economía: Macroeconomía y Microeconomía.

La Microeconomía estudia la conducta de las unidades elementales que forman el sistema económico, familias y empresas por ejemplo.

La Macroeconomía, en palabras de Samuelson, se ocupa de la conducta de la economía en su conjunto, es decir, de los amplios agregados de la vida económica. Es el estudio del nivel global de producción, el empleo y los precios de una nación.

Cuadro 1.1

Microeconomía	- Teoría de la asignación de recursos - Teoría de la producción - Teoría de la distribución - Teoría del bienestar
Macroeconomía	- Teoría de la renta y del empleo - Teoría del desarrollo económico

6. NATURALEZA DE LA CIENCIA ECONÓMICA

La Economía pertenece al campo de las ciencias sociales; por ello, sus métodos no pueden ser los mismos que los de otras ramas del saber, como la física o la química.

¿Qué diferencia las ciencias sociales de las que se conocen como ciencias exactas? La respuesta es el comportamiento humano. La Economía se tiene que enfrentar con hechos relacionados con la conducta humana, que no está sujeta a leyes naturales como los átomos.

Nos preguntamos entonces si es predecible el comportamiento humano. La respuesta la podemos ilustrar con el ejemplo que da Richard Lipsey en su libro *Introducción a la Economía positiva.* Es difícil decir cuándo o por qué un individuo compra un helado, pero sí podemos obtener un patrón de conducta cuando observamos el comportamiento de un grupo lo suficientemente grande de

personas; la conclusión seguramente sería: cuanto más alta es la temperatura, más grandes son las ventas de helados.

Vamos a poner otro ejemplo tomado de la Economía. Cuando aumenta la renta de un individuo no podemos predecir si su consumo aumentará, puede ser una persona amiga de ahorrar todo lo posible, por lo que no consumirá ni una peseta más que antes. Sin embargo, si estudiamos la respuesta a un aumento de la renta, no en un individuo, sino en un conjunto de individuos, obtendremos una pauta de comportamiento que es predecible con un pequeño margen de error: cuando la renta aumenta, el consumo también lo hace.

Las conclusiones que podemos extraer de estos ejemplos son:

- Podemos realizar predicciones válidas sobre la conducta humana, en cualquiera de sus aspectos, siempre que el estudio se realice sobre grupos de individuos, puesto que las rarezas de unos se anularán con las de otros.
- Las predicciones se realizan siempre en términos de probabilidad porque es imposible eliminar un pequeño margen de error.

Conceptos Importantes

- Economía
- Escasez
- Elección
- Factores de producción
- Bienes
- Curva de posibilidades de producción
- División del trabajo
- Microeconomía
- Macroeconomía

CAPÍTULO II

EL MERCADO Y LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO

Vamos a ocuparnos en este capítulo de la Microeconomía, que intenta dar respuestas a cuestiones como:

¿Qué es lo que determina el precio de las manzanas, los libros o de los equipos de música?

¿Qué factores pueden hacer variar el precio de un determinado bien?

¿Cuál es el mecanismo que determina lo que un consumidor va a demandar en el mercado?

¿Cuánto producirá una empresa de un determinado bien para cada precio posible?

1. LA CURVA DE DEMANDA

Es lógico pensar que la cantidad de un bien que los individuos desean comprar depende, en gran parte, de su precio en el mercado; cuanto más alto sea éste, menor será la cantidad que el público está dispuesto a comprar y, al contrario, cuanto más bajo sea el precio más unidades demandarán. Un ejemplo ilustrativo pueden ser las épocas de rebajas, en que las ventas de artículos se disparan en comparación con otros meses.

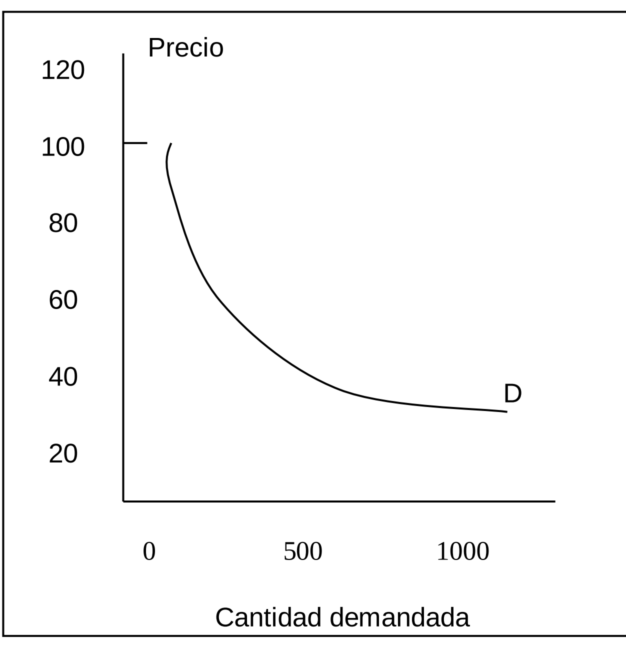
Llamamos curva de demanda a la relación que existe entre el precio de mercado de un bien y la cantidad demandada del mismo.

Hay que puntualizar que la cantidad demandada de un bien no es la cantidad comprada del mismo, sino lo que los consumidores desearían comprar a cada precio. Vamos a representar en uno de los ejes de coordenadas la curva de demanda. Supongamos que al precio de 100 ptas./kg. los demandantes estarían dispuestos a comprar 50 toneladas de manzanas por semana; si el precio fuera de 80 ptas./kg. la cantidad demandada sería de 100 Tm/semana. Con datos como éste formamos la tabla 2.1; su representación gráfica forma la curva de demanda de la figura 2.1

Tabla 2.1

SITUACION	PRECIO Ptas./Kg.	CANTIDAD DEMANDADA Tm./semana
A	100	50
B	80	100
C	60	200
D	40	400
E	20	800

FIGURA 2.1

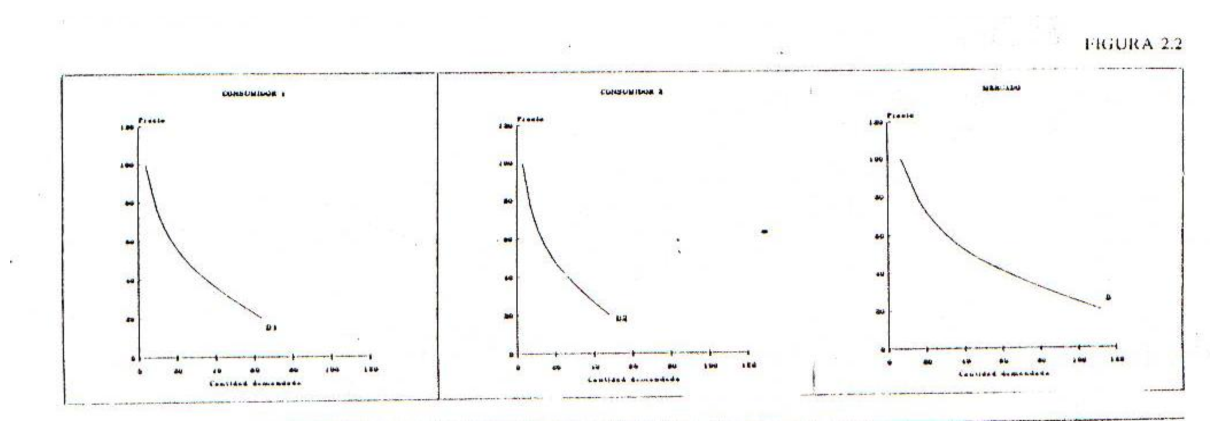


Esta es la curva de demanda del mercado de manzanas, que se obtiene como suma de las curvas de demanda de todos los consumidores para cada precio. En un mercado, que por simplificar vamos a suponer que tiene sólo dos consumidores, hallaremos la curva de demanda del mercado de la siguiente forma:

Tabla 2.2

PRECIO	CANTIDAD DEMANDADA CONSUMIDOR 1	CANTIDAD DEMANDADA CONSUMIDOR 2	CANTIDAD DEMANDADA EN EL MERCADO
100	10	5	15= 10+5
80	20	10	30= 20+10
60	30	15	45= 30+15
40	40	20	60= 40+20
20	50	25	75= 50+25

FIGURA 2.2



El efecto que produce en la curva de demanda de un bien normal un incremento en la renta de los consumidores, es un desplazamiento de la misma hacia la derecha. Análogamente, una disminución de la renta origina un descenso de la cantidad demandada a cada precio, que desplaza la curva hacia la izquierda.

Con los bienes inferiores pasa lo contrario, un aumento de la renta reducirá el consumo deseado del bien y moverá la curva de demanda a la izquierda.

Precios de los bienes relacionados

Estos pueden influir de diferentes maneras en la curva de demanda, según el tipo de bienes que sean. Por ello, vamos a distinguir entre bienes sustitutivos, bienes complementarios y bienes no relacionados o indiferentes.

Los bienes sustitutivos son los que satisfacen necesidades o deseos similares. Pueden ponerse como ejemplos el té y el café, la mantequilla y la margarina, las naranjas y las mandarinas, los suelos de madera y los de cerámica, etc.

¿Qué ocurrirá con la cantidad demandada de naranjas-nuestro bien- si aumenta el precio de las mandarinas-el bien sustitutivo-? Individuos que antes de la subida eran consumidores de mandarinas, verán que éstas se hacen lo suficientemente caras como para comenzar a demandar o aumentar el consumo de naranjas.

Un aumento en el precio de un bien sustitutivo incrementa la demanda, provocando un desplazamiento de la curva hacia la derecha.

Los **bienes complementarios** son aquellos cuya utilización es conjunta. Por ejemplo, los automóviles y la gasolina, los bolígrafos y el papel, los equipos estereofónicos y los discos, etc. Cuando el precio de la gasolina aumenta lo suficiente, algunos individuos estarán menos dispuestos a poseer coches; lo mismo ocurre con las películas y las cámaras fotográficas, y muchos otros bienes.

Podemos decir que un aumento del precio de un bien complementario hace disminuir la cantidad demandada del bien considerado para cada precio; ello hace que la curva de demanda se desplace hacia la izquierda del diagrama.

Por último, hay **bienes indiferentes**, que no están relacionados las variaciones de sus precios no influirán en la demanda. Por ejemplo, el hecho de que aumenten los precios de las entradas al cine no influirá significativamente en la demanda de naranjas.

Los gustos de los consumidores

Los gustos se modifican con el tiempo, ello aumenta la demanda de algunos artículos y diminuye la de otros. Hay ejemplos claros en la ropa; unos años, algún tipo de camisa, falda o pantalón está de moda y su demanda se dispara, mientras que, al período siguiente, cae bruscamente su consumo cuando los gustos se han desplazado hacia otro tipo de prendas.

La curva de demanda de un bien se moverá hacia la derecha cuando los gustos de los demandantes favorezcan su consumo.

Hasta ahora, hemos analizado variables que afectan a la demanda de los consumidores individuales y, por acumulación, a la del mercado. Existen otras variables que, sin afectar a las curvas de demanda global de mercado, si ocasionan desplazamientos en la demanda global del mercado. Estos factores son el aumento de al población y la distribución de la renta.

Aumento de la población

Si la población crece, la curva de mercado se desplazará, por lo general, hacia la derecha, porque al existir más consumidores la cantidad de demandada para cada precio será mayor.

La distribución de la renta

Las variaciones en la distribución de la renta afectan la demanda de muchos bienes; en uno la curva se desplazará hacia la derecha cuando la renta está repartida de manera más uniforme, en otros, ocurrirá lo contrario. Para ilustrar este punto pondremos un ejemplo.

Imaginemos un país donde existe una renta alta pero concentrada en pocas personas, mientras la mayoría de la población tienen una existencia mísera. Bajo estos supuestos, un movimiento político que produjera una distribución más uniforme de la renta favorecería la demanda de bienes, tales como muebles, carne, vestido y vivienda, que antes estaban vedados a una gran parte de la población. Por el contrario, se reduciría notablemente la demanda de yates, estancias, hoteles de cinco estrellas y otros bienes de lujo.

Vamos a hacer un resumen de los factores que desplazan la curva de demanda.

Desplazamientos de la curva hacia la derecha:

- Incremento de la renta, cuando el bien es normal.
- Disminución de la renta, si el bien es inferior.
- Aumento del precio de bienes sustitutivos.
- Descenso en el precio de bienes complementarios.
- Desplazamiento en el gusto de los consumidores hacia ese bien.
- Aumento de la población.

Como vemos, la curva de demanda es decreciente; cuando aumenta el precio de un bien y se mantienen constantes el resto de los factores que pueden afectar a la demanda, la cantidad que los consumidores desean comprar es menor.

Hemos puesto la condición de que los demás factores, como la renta de los individuos, sus gustos, etc., no varíen; este supuesto, utilizado frecuentemente en Economía, recibe el nombre de condición *ceteris paribus*.

Hay dos razones de sentido común para explicar una curva de demanda decreciente:

- Un descenso del precio de un bien atrae nuevos compradores, que a un precio más alto no estaban dispuestos a comprar.
- Cuando baja el precio de un bien, los que ya estaban comprando pueden adquirir unidades adicionales por el mismo dinero.

2. OTROS FACTORES QUE AFECTAN LA DEMANDA

¿Es el precio de un bien lo único que determina la demanda del mismo?

¿Demanda la misma cantidad de carne un individuo en los umbrales de la pobreza que otro de posición desahogada?

¿Influye la moda en la demanda de prendas de vestir?

Estas preguntas nos sugieren que la cantidad demandada de un bien no depende sólo del precio, sino también de otras variables. Vamos a ver cuales son éstas.

La renta

Cuando aumenta la renta de los consumidores, normalmente, están dispuestos a comprar más. Sin embargo, hay excepciones a este comportamiento; al aumentar la renta puede disminuir la demanda de patatas porque los individuos sustituyen su consumo por el de carne, ya que ahora pueden permitírselo. Cuando sucede que al aumentar la renta de los sujetos disminuye la demanda de un artículo, decimos que estamos en presencia de un bien **inferior**.

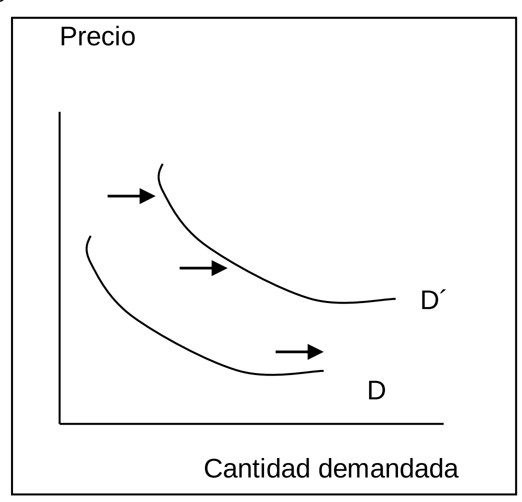
En el caso general, cuando la demanda aumenta al hacerlo la renta personal, decimos que el bien es **normal**.

Vamos a representar la curva de demanda de un bien normal antes y después de aumentar la renta (Tabla 2.3).

Tabla 2.3

PRECIO	CANTIDAD DEMANDADA RENTA BAJA	CANTIDAD DEMANDADA RENTA ALTA
100	50	100
80	100	200
60	200	300
40	400	500
20	800	900

Figura 2.3



Desplazamiento de la curva hacia la izquierda:

- Disminución de la renta, cuando el bien es normal.
- Aumento de la renta, si el bien es inferior.
- Descenso en el precio de bienes sustitutivos.
- Incremento del precio de bienes complementarios.
- Desplazamientos en los gustos de los consumidores hacia otros bienes.

La distribución de la renta producirá un efecto que dependerá de cada bien, por lo que no es posible determinar a priori el movimiento de la curva.

3. VARIACIONES DE LA DEMANDA Y VARIACIONES EN LA CANTIDAD DEMANDADA.

Es muy importante, para comprender el equilibrio del mercado y la formación del precio, distinguir los desplazamientos de la demanda y los movimientos a lo largo de la curva.

En la figura 2.4 A vemos que, cuando el precio es P1, la cantidad demandada es Q1. Si el precio de mercado desciende hasta P2 -este movimiento se deberá a cambios en la oferta, que luego veremos- la nueva cantidad demandada es Q2. Estamos ante un movimiento a lo largo de la curva producido por una variación en el precio de mercado del bien; en este caso, la curva de demanda no ha sufrido alteración alguna. Decimos, entonces, que ha habido una **variación de la cantidad demandada**.

En caso de producirse, por ejemplo, un incremento en la renta, se desplazará nuestra curva original (D) a la derecha (D'), hablaremos de un **aumento de la demanda** (Figura 2.4 B).

Figura 2.4 A

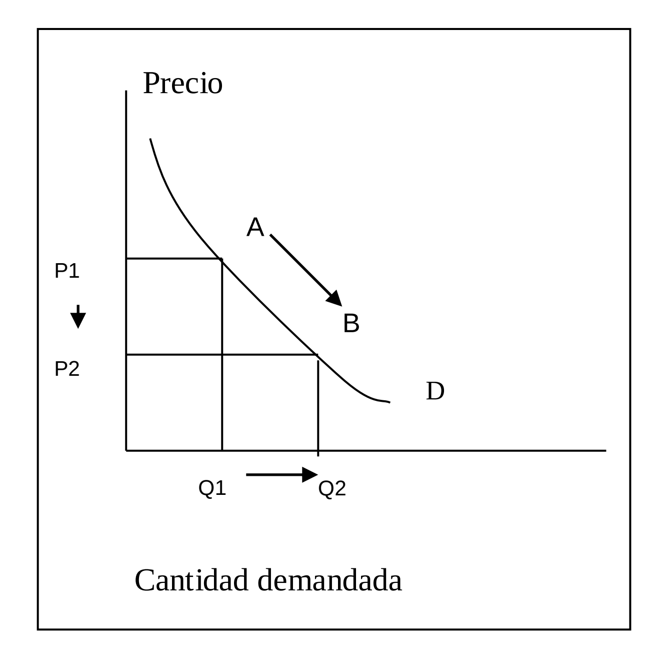
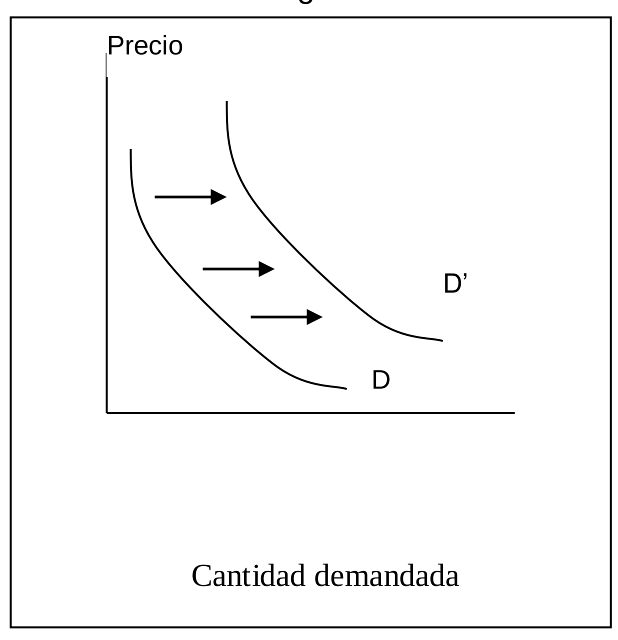


Figura 2.4 B



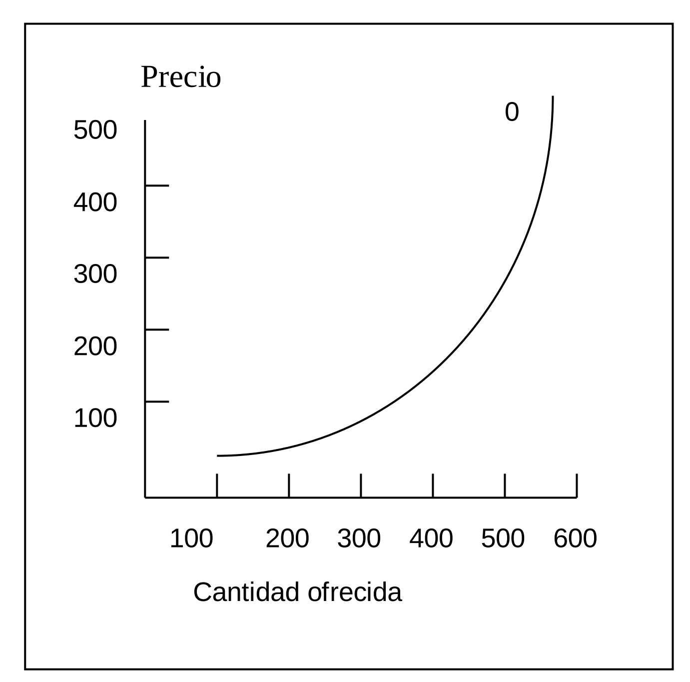
4. LA CURVA DE OFERTA

Es similar a la curva de demanda en su finalidad de mostrar cómo se ve afectada la cantidad ofrecida por las variaciones en el precio. *Ceteris paribus*, cuanto mayor sea el precio del mercado de un determinado artículo, más rentable será su producción; es de esperar, entonces, que a mayor precio, la cantidad ofrecida será mayor. Esta relación se plasma en una curva creciente como la de la figura 2.5.

Tabla 2.4

SITUACION	PRECIO Ptas./Kg.	CANTIDAD OFRECIDA Tm./semana
A	20	50
B	40	100
C	60	200
D	80	400
E	100	800

Figura 2.5



De forma semejante a lo que ocurriría con la demanda, existirán curvas de oferta individuales de cada empresa y una curva de oferta de mercado para cada bien.

5. FACTORES QUE AFECTAN A LA CURVA DE OFERTA

Existen factores que pueden influir en la oferta de un bien, haciendo que la curva se desplace a la izquierda, disminución de la oferta, o a la derecha, aumento de la oferta. Vamos a ver los más importantes.

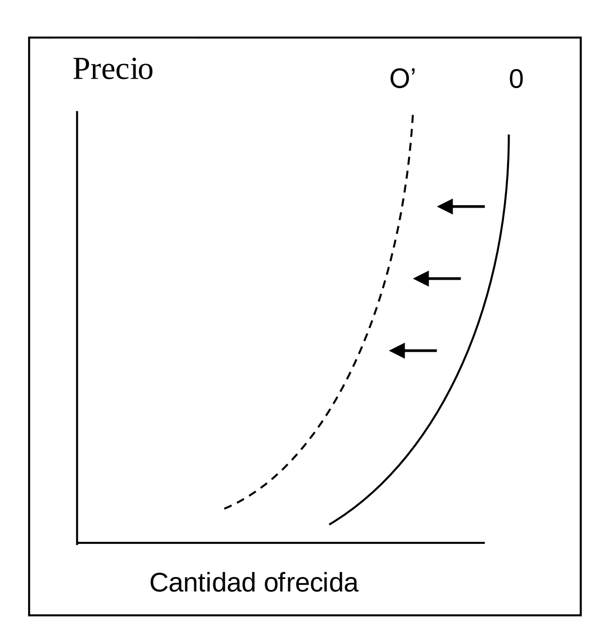
El precio de otros bienes

Del mismo modo que hay bienes sustitutivos y complementarios en el consumo, asimismo los hay en la producción.

Los bienes sustitutivos en la producción son los que pueden ser obtenidos alternativamente, utilizando los mismos factores de producción. La cebada y el centeno son sustitutivos en la producción del trigo porque pueden cultivarse sobre tierra similar. Si el precio de la cebada aumenta, los agricultores ganarán más que antes cultivándola, por lo que algunos de ellos sustituirán su producción de trigo por la de cebada. La oferta de trigo disminuirá, la cantidad ofrecida a cada precio será menor que antes y la curva de oferta se desplazará a la izquierda.

La oferta de un artículo disminuirá si el precio de un bien, sustitutivo suyo en la producción, aumenta (figura 2.6).

Figura 2.6



Los bienes complementarios en la producción o **productos conjuntos** se obtienen del mismo proceso productivo. La carne y el cuero son un ejemplo; cuanta más carne se produzca más cuero se obtendrá; entonces, si el precio del cuero aumenta haciendo su fabricación más rentable, los ganaderos dedicarán más animales para ser sacrificados y obtener su piel, con lo que están provocando indirectamente un aumento en la producción de carne.

La oferta de un producto (carne) aumentará si se incrementa el precio de un bien complementario en la producción (cuero) ; por el contrario, si el precio del producto conjunto disminuye, la oferta de

nuestro bien será menor. En el primer caso, la curva de oferta se desplaza a la derecha –aumento- y en el segundo, a la izquierda -disminución.

El coste de los factores de producción

Cuando aumentan los costes de algunos de los factores necesarios para la obtención de un bien, los empresarios estarán menos dispuestos a producirlo al precio anterior. Si el precio de los fertilizantes se incrementa, la rentabilidad del trigo disminuye y los agricultores tendrán menos interés en cultivarlo.

En el caso de incremento de los costes de los factores de producción, la cantidad ofrecida será menor para cada precio, la curva se desplazará hacia la izquierda.

Los métodos de producción y la tecnología

Las mejoras en la tecnología y/o métodos aplicados en la producción rebajan los costes de fabricación, con costes menores los empresarios querrán ofrecer más cantidad que antes para cualquier precio. La curva de oferta se desplazará hacia la derecha.

Los objetivos y deseos de las empresas

Las influencias de estos factores extraeconómicos es similar a la que ejercen sobre la demanda los gustos de los consumidores. Si los objetivos empresariales, por las razones que fueren, cambiaran favoreciendo la producción de un determinado bien, la oferta de éste aumentaría, y viceversa.

Resumen de los factores que desplazan la curva de oferta.

<u>Desplazamientos de la curva de oferta hacia la derecha</u>:

- Disminución del precio de un bien sustitutivo en la producción.
- Aumento del precio de un bien complementario en la producción.
- Disminución del coste de los factores productivos.
- Mejoras en la tecnología y/o métodos productivos.
- Cambio de los objetivos empresariales a favor de la obtención de ese bien.

<u>Desplazamientos de la curva de oferta hacia la izquierda</u>:

- Incremento en el precio de un bien sustitutivo en la producción.
- Disminución del precio de un bien complementario en la producción.
- Aumento del coste de los factores productivos.
- Cambio de los objetivos empresariales hacia la obtención de otros bienes.

6. EQUILIBRIO ENTRE OFERTA Y DEMANDA

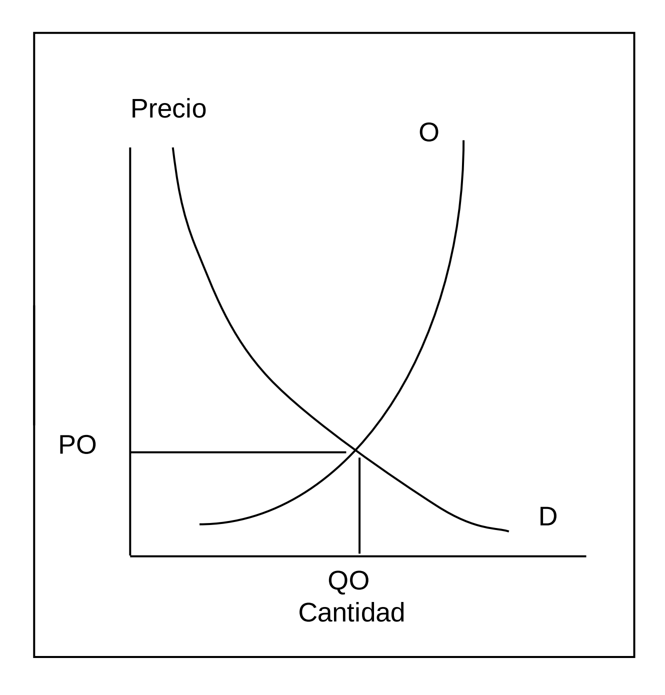
Una vez determinadas la curva de oferta y la de demanda, podemos colocarlas en el mismo gráfico para ver cómo se establece el precio en un mercado competitivo.

El equilibrio se alcanza en el punto en que el precio y la cantidad de las dos fuerzas, demanda y oferta, son iguales. A ese precio, la cantidad que desean comprar los consumidores es la misma que la que desean vender las empresas; por lo tanto, no hay tendencia al cambio.

Tabla 2.5

SITUACION	PRECIO	CANTIDAD DEMANDADA	CANTIDAD OFRECIDA	EFECTO SOBRE EL PRECIO
A	20	800	50	AUMENTO
B	40	400	100	AUMENTO
C	60	200	200	EQUILIBRIO
D	80	100	400	DISMINUCIÓN
E	100	50	800	DISMINUCIÓN

Figura 2.7



En la tabla 2.5, el punto de equilibrio del mercado corresponde a la situación C; a precios inferiores, la cantidad demandada es superior a la ofrecida, existe una situación de excesos de demanda que presiona el precio hacia arriba. Por ejemplo, si nos situamos en la opción A, los demandantes están dispuestos a comprar 800 unidades, los productores sólo desean vender 50, hay un exceso de demanda de 750 unidades. Los consumidores competirán entre sí por las 50 unidades ofrecidas aceptando precios cada vez más altos; el proceso continuará hasta el punto C, en el que no existe ninguna presión sobre el precio.

Consideremos qué ocurre cuando el precio es superior al de equilibrio. En este caso, existirá un exceso de oferta y las empresas competirán para poder vender todas las unidades que les sobran,

para ello, tendrán que bajar los precios y, poco a poco, se alcanzará la situación de equilibrio. En el ejemplo, las situaciones de exceso de oferta son la D y la E; en la primera, las empresas se quedarán con 300 unidades sin vender y en la segunda con 750.

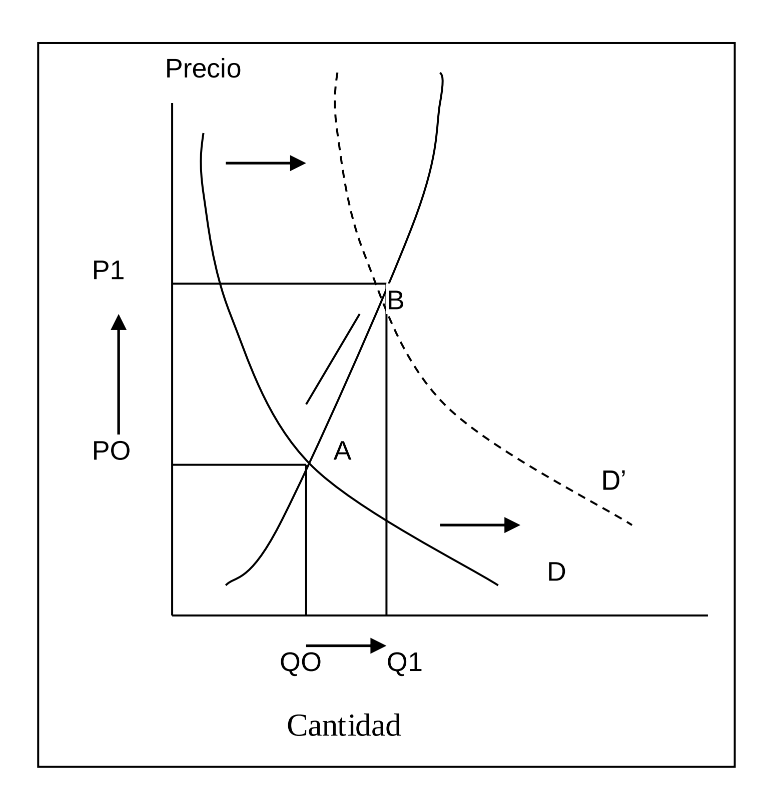
7. EFECTOS DE LOS DESPLAZAMIENTOS DE LAS CURVAS

Mediante nuestro sencillo mecanismo de oferta y demanda podemos saber también cómo afectan al equilibrio los desplazamientos de cualquiera de las curvas.

¿Qué es lo que ocurre con el precio de mercado cuando aumenta la renta de los consumidores?

Si suponemos que el bien es normal se producirá un movimiento de la curva de demanda hacia la derecha, de D a D’ (figura2.8). El punto de corte entre las curvas de oferta y demanda ya no es A, ahora es B, el precio de mercado aumenta desde PO a P1 y la cantidad comprada y vendida se incrementa hasta Q1.

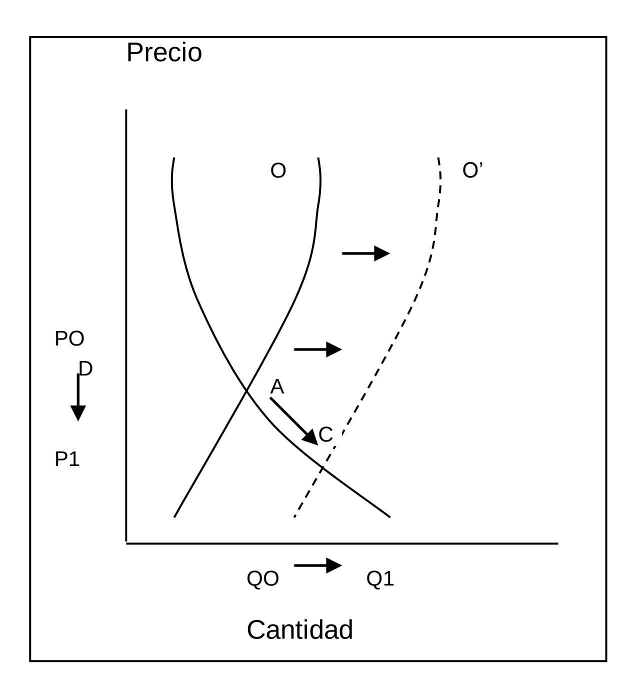
Figura 2.8



Los desplazamientos de la demanda hacia la derecha aumentan el precio de equilibrio y la cantidad comprada y vendida en el mercado. Los movimientos de la curva hacia la izquierda tienen el efecto contrario.

Vamos a suponer que, en nuestro mercado original en equilibrio, se produce una mejora de la tecnología; el efecto en la curva de oferta será desplazarla hacia la derecha (figura 2.9).

Figura 2.9



Nuestro punto de equilibrio se mueve desde A hasta C, en este último el precio de mercado es P1, inferior al original PO, y la cantidad intercambiada ha aumentada de QO a Q1.

Cuando se produce un desplazamiento de la curva de oferta hacia la derecha, el precio de mercado disminuye y la cantidad comprada y vendida aumenta. Si el movimiento de la curva es a la izquierda, el precio aumentará y la cantidad disminuirá.

8. FORMAS DE MERCADO

En todo el análisis que hemos hecho de la demanda y de la oferta subyace el supuesto básico de que le mercado es de competencia perfecta; si no se cumpliera esta hipótesis, la determinación del punto de equilibrio de mercado sería incorrecta, porque las curvas de demanda y oferta no serían tal como las hemos descrito.

Vamos a distinguir cuatro formas básicas de mercado: competencia perfecta, monopolio, oligopolio y competencia monopolística. El resumen de las características de cada una está contenido en el cuadro 2.1, tomado del libro *Introducción a la Economía*, de F.J. Monzón.

Cuadro 2.1

TIPO DE MERCADO	COMPETENCIA PERFECTA	MONOPOLIO	OLIGOPOLIO	COMPETENCIA MONOPOLISTICA
NUMERO DE OFERENTES	Muy elevado	Uno	Pocos	Bastantes
ACCESO AL MERCADO POR PARTE DE NUEVOS OFERENTES	Totalmente fácil, sin ningún tipo de obstáculos.	Imposible, mercado bloqueado.	Difícil, con obstáculos importantes.	Fácil.
PRODUCTO	Normalizado, sin diferenciación.	Único y sin sustitutivos.	Tanto normalizado como diferenciado.	Diferenciado.
INFLUENCIA SOBRE EL PRECIO	Ninguna.	Muy elevada.	Considerable.	Alguna, dentro de límites.
INFLUENCIAS AJENAS AL PRECIO	Ninguna.	Algunas.	Muchas.	Considerables.

En los mercados perfectamente competitivos el elevado número de demandantes y de oferentes y la homogeneidad del producto aseguran que ningún sujeto, sea consumidor o empresa, por si solo va a influir significativamente en el precio de mercado o en la cantidad intercambiada.

El monopolio como forma de mercado es el extremo opuesto a la competencia perfecta; existe siempre que la oferta de un bien está en manos de una sola empresa. Un ejemplo conocido es el monopolio que CAMPSA ejercía hasta hace bien poco en la distribución de gasolina.

El monopolista puede actuar sobre le precio o sobre la cantidad, pero no sobre ambas magnitudes. Si el productor fija el precio de mercado, la cantidad que venderá le vendrá determinada por la curva de demanda; si, por el contrario, lo que fija es la cantidad, el precio al que le comprarán el producto le viene dado, asimismo, por la demanda.

La existencia de monopolios se debe a factores denominados barreras de entrada, que impiden la incorporación de nuevos competidores. Pueden ser naturales, cuando el oferente tiene acceso a la única fuente de recursos para producir un bien; jurídicas, en el caso de concesión pública de los derechos exclusivos, protección legal de una producción o aprovechamiento de patentes;

económicos, cuando las inversiones necesarias para desarrollar una actividad productiva son tan grandes que limitan la participación de nuevas empresas.

A veces se suele citar también como forma de mercado el monopolio de demanda o monopsonio, en el que hay un solo consumidor.

Se dice que en una industria existe una situación de oligopolio cuando el mercado está dominado por un número reducido de oferentes. El mercado de petróleo es de tipo oligopolista.

Los oligopolios se suelen caracterizar por una gran interdependencia entre las empresas, de tal forma que las actuaciones de unas provocan reacciones en las demás. Las empresas de un mercado oligopolista oscilan siempre entre dos tendencias, la de realizar acuerdos entre ellas para fijar las condiciones de mercado y la de salirse de los acuerdos para beneficiarse individualmente.

Las industrias en las que existe un gran número de productores con libertad de entrada y salida, pero cada empresa vende un producto algo diferente del ofrecido por sus competidores, se llaman de competencia monopolística. La industria de fabricación de bolígrafos, donde las marcas, calidades y diseños son abundantes, se puede considerar como un caso de competencia monopolística.

9. EL EQUILIBRIO DEL CONSUMIDOR

Hemos visto en el punto 2.1 que la curva de demanda era una relación inversa entre el precio del producto y la cantidad que el consumidor está dispuesto a comprar. La justificación que dimos del decrecimiento de la curva fue de sentido común, pero ¿se pueden derivar del estudio de la conducta de los consumidores los principios económicos que justifiquen una demanda decreciente?.

Podemos dar una respuesta afirmativa basándonos en el concepto de **utilidad.** Cuando un individuo compra un bien, lo hace porque su consumo cubre una necesidad un deseo, reportándole una satisfacción o utilidad. La utilidad es un concepto abstracto y subjetivo, empleado por los economistas para indicar el placer que recibe el individuo al consumir un bien.

La utilidad no es realmente cuantificable, como lo pueda ser el consumo; no podemos saber el número de unidades de satisfacción que recibe el sujeto que consume 2 sesiones de cine al mes; ahora bien, las utilidades recibidas de varios consumidos se pueden ordenar, podemos decir que 5 sesiones de cine al mes me proporcionan más satisfacción que 3 sesiones por mes o que 5 funciones de teatro al mes. Esto es suficiente para que la teoría económica derive la curva de demanda de un individuo.

Llamamos **utilidad total** de una determinada cantidad de un bien a la satisfacción que produce su consumo.

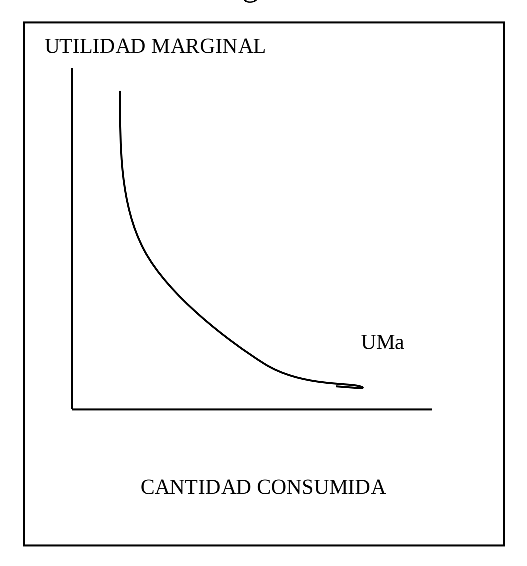
La **utilidad marginal** es la satisfacción adicional que un individuo recibe al consumir una unidad más de un bien o servicio. Es el concepto más importante para la teoría de la demanda. Imaginemos por un momento que podemos cuantificar la utilidad, consumir 3 sesiones de cine/ mes nos reporta

30 unidades de utilidad; si aumentamos nuestro consumo de cine en una sesión más al mes, nuestra utilidad total será de 36 unidades. El aumento en la utilidad total ha sido de 6 unidades, esa es la utilidad marginal de la cuarta sesión de cine.

Tabla 2.6

SESIONES DE CINE POR MES	UTILIDAD TOTAL	UTILIDAD MARGINAL
0	0	12=12-0
1	12	10=22-12
2	22	8=30-22
3	30	6=36-30
4	36	4=40-36
5	40	

Figura 2.10



Si midiéramos la utilidad que le reporta a un náufrago el primer trago de agua potable después de cinco días en el mar, seguramente sería muy alta. El segundo sería también muy satisfactorio, aunque, sin duda, menos que el primero. El tercer trago añadiría menos utilidad que el segundo, y, no digamos, que el primero. Cuando se hubiera tomado 20 tragos, la satisfacción que le da el siguiente es mucho menor ya que la de los primeros. Como vemos, el valor que confiere nuestro náufrago-consumidor a las sucesivas unidades del bien agua, o, lo que es lo mismo, la utilidad marginal, disminuye a medida que aumenta su consumo. Este hecho, que se puede generalizar para los demás bienes, se conoce como la ley de utilidad marginal decreciente.

La ley de la utilidad marginal decreciente afirma que a medida que se consume una mayor cantidad de un bien aumenta la utilidad, pero la utilidad adicional que reporta la última unidad consumida–utilidad marginal-disminuye.

El objetivo del consumidor al comprar bienes es maximizar su utilidad total. ¿Qué cantidad debe comprar de cada bien para que, con la restricción de una renta monetaria dada, maximice su utilidad? ¿Cuál es el punto de equilibrio del consumidor?

La respuesta a estas preguntas se encuentra en la relación entre la utilidad marginal y el precio del producto. El consumidor demanda unidades de un bien hasta el punto en que la utilidad marginal de la última peseta gastada en ese bien sea igual a la utilidad marginal de la última peseta gastada en cualquier otro bien. Esta formulación del equilibrio del consumidor se conoce como ley de las unidades marginales ponderadas.

Formalmente se expresa:

$$\frac{\text{UMa del bien 1}}{\text{Precio bien 1}} = \frac{\text{UMa del bien 1}}{\text{Precio bien 2}} = \ldots \frac{\text{UMa del bien n}}{\text{Precio bien n}}$$

De esta ley se puede deducir, mediante un razonamiento que no vamos a incluir, que la demanda de un consumidor será decreciente (figura 2.1)

10. EL EQUILIBRIO DE LA EMPRESA COMPETITIVA

Una empresa, para producir, necesita recursos que hemos llamado factores de producción y dividíamos en tierra, trabajo y capital. Fijémonos en los dos últimos, los más importantes en la producción industrial.

El factor capital incluye los equipos de producción y las plantas industriales, estos elementos condicionan las decisiones de las empresas a corto plazo porque no se puede variar su cantidad de la noche a la mañana, requieren un período largo de tiempo para su renovación, ampliación o reducción, período que depende del tipo de industria. Pensemos que un comercio puede tardar en ampliar sus instalaciones menos de un año, mientras que una industria petroquímica necesitará varios años para cambiar su dimensión.

El factor trabajo se considera de más fácil variación, de tal forma que las decisiones que se toman sobre la dimensión de la plantilla pueden ejecutarse en un plazo corto.

Vamos a distinguir entre decisiones a corto y a largo plazo.

> **El corto plazo es el período de tiempo durante el que la cantidad de algún factor –capital- no se puede variar. Todo el análisis que vamos a realizar de la actividad de la empresa se refiere al corto plazo.**
>
> **El largo plazo es aquel período suficientemente prolongado como para que todos los factores sean variables.**

Producto total, medio y marginal

Llamamos **producto total** a la cantidad de un bien producida en un período de tiempo. Hablamos de producciones de 6.000 automóviles/mes, 100.000 barriles de petróleo por día, etc.

El **producto medio** es el número de unidades producidas por cada unidad de factor variable –trabajo-. Se obtiene por cociente entre el producto total y el número de unidades de trabajo.

PMe = PT/L — PMe = producto medio

PT = producto total

L= unidades de trabajo

En una fábrica que produce 20.000 tornillos/día y tiene 20 trabajadores, el producto medio por trabajador es 20.000/20 = 1.000 tornillos/día.

Producto marginal es el número de unidades adicionales de producto que se obtienen con la utilización de una unidad adicional de trabajo.

PMa = Incremento PT/ Incremento L

En la empresa anterior, si contratando un trabajador más, la producción aumenta a 20.800 tornillos/día, el producto marginal será:

Incremento PT = 20.800 – 20.000 = 800 Incremento L = 21 – 20 = 1

PMa = 800/1 = 800

Análoga a la que vimos en el caso de la utilidad marginal, la ley de los rendimientos decrecientes afirma que la productividad marginal del factor variable, aunque aumente en un principio, finalmente disminuirá. El argumento que se da para justificar esta ley es que, a partir de una cierta cantidad de factor variable, el factor fijo se satura.

Los costes en la empresa

Los economistas utilizan los costes de oportunidad o costes de utilización, diferentes de los costes contables, con los que estamos más familiarizados. La teoría económica incluye transacciones no monetarias, como el coste del dinero en efectivo. Imaginemos que una empresa tiene en caja 1.000 pesetas, contablemente no existe ningún coste; en Economía, si existe una inversión alternativa para el dinero, pongamos por caso pagarés de empresa al 14% , el coste de oportunidad consistirá en lo que estamos dejando de percibir por haber elegido tener el dinero en efectivo, en este caso 1.000 X 0,14=140 pesetas.

Llamamos **coste total** (CT) al gasto necesario para producir un determinada cantidad de un bien.

El **coste fijo** (CF) es el que no varía al aumentar la producción, corresponde a lo que pagamos por los factores fijos. Por ejemplo, si la planta industrial nos cuesta 2 millones al mes, el que produzcamos más o menos no influirá en este coste.

Los **costes variables** (CV) son aquellos que dependen de la producción, aumentan cuando se produce más y disminuyen cuando se reduce la cantidad producida. Corresponden al pago de los factores variables.

El coste total es la suma de coste fijo y coste variable.

CT = CF + CV

El **coste medio** (CMe) es lo que cuesta obtener cada unidad de producto. Se halla dividiendo el coste total entre el número de unidades producidas.

$$CMe = \frac{CT}{Q} = \frac{CF + CV}{Q} = \frac{CF}{Q} + \frac{CV}{Q} = CMeF + CMeV$$

CMeF = Coste medio fijo

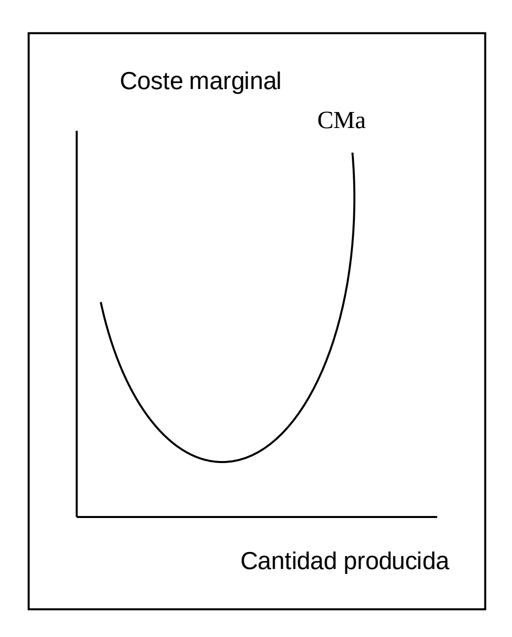
CMeV = Coste medio variable

Q = Producto

El **coste marginal** (CMa) es el incremento de coste debido a la producción de una unidad más de bien. La ley de los rendimientos decrecientes implica una tendencia de los costes marginales a crecer con la producción, la curva que resulta tiene forma de U (Figura 2.11)

CMa = Incremento CT / Incremento Q

Figura 2.11



En la Tabla 2.6 presentamos un ejemplo de cálculo de todos los costes a partir de las unidades producidas, del coste fijo y del coste variable.

Tabla 2.6

CANTIDAD 1	COSTE FIJO 2	COSTE VARIABLE 3	COSTE TOTAL 4=2+3	COSTE MARGINAL 5	COSTE MEDIO 6=4/1	COSTE MEDIO FIJO 7=2/1	COSTE MEDIO VARIABLE 8=3/1
0	35	0	35	-	-	-	-
1	35	24	59	24=59-35	59	35	24
2	35	40	75	16=75-59	38	18	20
3	35	60	95	20=95-75	32	12	20
4	35	85	120	25=120-95	30	9	21

Los ingresos

Ingreso total (IT) es la cantidad de dinero que la empresa recibe por la venta de su producción.

IT=PxQ P=precio Q=cantidad

Ingreso medio (IMe)es lo que obtiene una empresa de cada unidad vendida, coincide con el precio de mercado.

$$IMe = IT / Q = P \times Q / Q = P$$

Se llama **ingreso marginal** (IMa) al aumento de ingreso total que supone vender una unidad adicional de producto. Bajo el supuesto de competencia perfecta, lo que obtiene la empresa vendiendo una unidad más del bien es el precio de mercado.

$$\mathbf{IMa = Incremento\ IT / Incremento\ Q = P = IMe}$$

El equilibrio en la empresa

Teniendo en cuenta que estamos en un mercado de competencia perfecta y que el objetivo de la empresa es maximizar su beneficio (ingreso total menos coste total), entonces, el punto de equilibrio se produce cuando:

$$\mathbf{IMa = CMa = P}$$

De esta condición de máximo beneficio para la empresa competitiva se deduce una curva de oferta creciente (Figura 2.5); el razonamiento, como en el caso de la curva de demanda, no lo vamos a incluir en este texto.

Conceptos importantes

- Curva de demanda
- Cantidad demandada
- *Ceteris Paribus*
- Bienes normales
- Bienes inferiores
- Bienes sustitutivos en el consumo y en la producción
- Bienes complementarios en el consumo y en la producción
- Variaciones de la cantidad demandada
- Variaciones de la demanda
- Precio de equilibrio
- Cantidad comprada y vendida
- Competencia perfecta
- Monopolio
- Oligopolio
- Ingreso marginal
- Competencia monopolística
- Utilidad total
- Utilidad marginal
- Corto y largo plazo en la empresa
- Producto total
- Producto medio
- Producto marginal
- Coste fijo
- Coste variable
- Coste total
- Coste medio
- Coste marginal
- Ingreso total
- Ingreso medio

CAPÍTULO III

FACTORES DEL PODER EN EL CAMPO ECONÓMICO. CONCEPTOS, INDICADORES E INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge los principales conceptos vertidos por el autor; durante la conferencia dictada en el Curso de Altos Estudios Nacionales, el 25 de abril de 1990, integrada al área introductoria del mencionado curso.

Consecuentemente, lo expuesto no procura agotar las diversas temáticas tratadas. Por el contrario, sólo se pretende acercar al lector primeras líneas, sobre una terminología y conceptualizaciones propias a la disciplina que oportunamente desarrollarán especialistas convocados: la economía.

Paso previo al desarrollo que intentaremos en capítulos posteriores, lo constituye la referencia a similitudes detectables en el planteo científico de la economía, con respecto a su expresión práctica en el área de análisis de los factores del poder.

Al respecto, asumiremos como definición de aceptación general de los referidos **factores del poder en el campo económico**, la que los conceptualiza como el **“conjunto de medios predominantemente económicos de que dispone la nación, a través de los cuales se busca optimizar la utilización de los aspectos de la producción, con vistas al logro y mantenimiento de los objetivos nacionales”.**

La referencia a “medios predominantemente económicos” invoca la presencia del concepto básico de las ciencias económicas: la escasez. En efecto, **una definición de economía** podría identificarse con la de **“una ciencia que estudia la asignación de recursos escasos a fines múltiples”.**

De ambas lecturas, derivamos sin mayores dificultades hacia un punto de encuentro entre la ciencia y su aplicación al estudio del poder: los fundamentos de este poder y su relación directa con los llamados “recursos económicos”:

- Recursos humanos
- Recursos naturales
- Recursos económicos-financieros
- Recursos tecnológicos

Las cuatro categorías enunciadas, se ponderan con los valores alternativos, según el escenario temporal o el analista. Durante los múltiples intentos de interpretaciones teóricas o circunstancias emergentes de la interacción de los subsistemas económicos, con relación a los demás integrantes de la realidad o modelo teórico bajo análisis, unos y otros han ostentado rol prioritario.

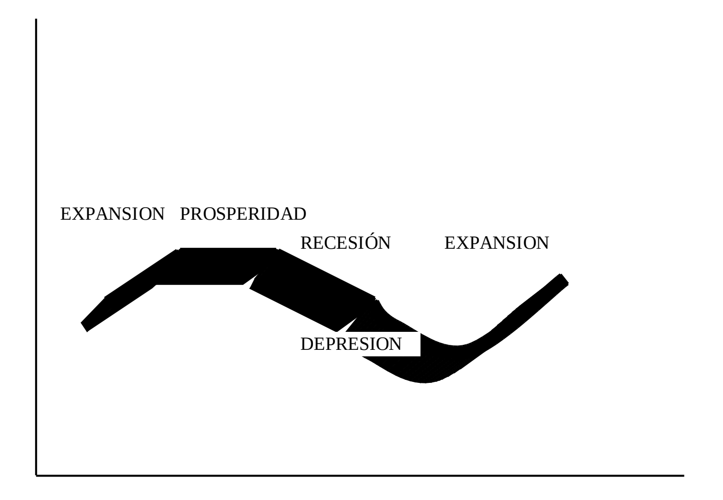
Veamos un ejemplo. Textos introductorios y conferencias para difusión masiva de los principales conceptos de las ciencias económicas, recurren habitualmente a gráficas como la expuesta en el

Cuadro C.1, procurando con ello representar los denominados "ciclos económicos", momentos de la vida económica de una nación.

Caracterizados por estados de "expansión" donde en un marco de optimismo general comienza a reflejarse en un mayor demanda y consecuentemente en un incremento de la producción –"prosperidad"- con una demanda agregada muy relevante y un casi pleno empleo de los recursos económicos -"recesión"- a partir de tensiones iniciadas durante los últimos períodos de la prosperidad, se detectan menores pedidos, venta de inventarios en sustitución de producción nueva, menor asistencia crediticia e incremento del desempleo de factores, y finalmente la "depresión", con su carga de pesimismo contrastante con la etapa inicial expansiva.

Cuadro C.1

NIVEL DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA



2. FASES DEL CICLO DE NEGOCIOS

Sin pretender una evaluación del perfil y los fundamentos asignados a estos "ciclos", tomemos algunas explicaciones que para los mismos se confrontan, al sólo efecto de ejemplificar lo oportunamente afirmado sobre las ponderaciones alternativas que se otorgan a los distintos elementos del poder –recursos económicos- por parte de los respectivos analistas.

Una explicación que prioriza los "recursos naturales" la encontramos en la obra de W. Sichel y P. Eckstein (Estructura de Macroeconomía): "una teoría que recibió mucha atención durante el pasado siglo XIX fue la explicación de Stanley Jevan que consideraba a los ciclos como una función de las manchas del sol. Supuso que las manchas de sol provocaban ciclos en el tiempo, lo que producen los ciclos de la agricultura, y estos, a su vez los ciclos de negocios".

Los mencionados autores refieren su propio conocimiento sobre otras ponderaciones que priorizan el recurso tecnológico, por lo cual expresan que "otras teorías también explican los ciclos, como una función de sucesos externos al sistema económico, innovaciones tecnológicas importantes,

sucesos políticos y guerras, tasas del crecimiento de la población, descubrimientos de oro, y otros. Confiar en cualquiera de estas causas externas para explicar los ciclos de negocios, significa simplificar excesivamente un fenómeno complicado".

En similar orden de ideas, Lloyd G. Reynolds (Principios de Macroeconomía) se pregunta: "por qué no puede estabilizarse la economía a un nivel elevado y después moverse a lo largo de un plano levemente inclinado? . . ." La respuesta prioriza nuevamente a la tecnología: ". . . factor importante es el desigual acontecer de las principales oportunidades de la inversión. Una baja de importancia podría ocurrir a causa de una falta temporaria de inversiones e innovaciones de trascendencia. Existe la teoría de que esto es lo que ocurrió después de 1929".

La valoración científica de argumentos como los expuestos, conllevaría a una profundización que excede el alcance y objetivos del Curso. Estos últimos, pretendemos resumirlos en lo que a continuación se expresa: promover la interpretación de propuestas económicas, así como la concepción de sus propias ideas por parte de los cursantes, de acuerdo a instrumentos conceptuales básicos emanados de las ciencias económicas, enriquecidos por apreciaciones sectoriales de coyuntura aportadas por expertos invitados.

Para ello, se ha concretado una programación, la que se inicia con la presente conferencia, sustentada en las siguientes dos propuestas:

- La economía como ciencia social de base empírica
- La utilización para su análisis del método científico de encadenamiento múltiple, aplicado en un ambiente de comportamiento social.

Lo antedicho –con la finalidad de procurar facilitar el acceso a una nueva disciplina por parte de los cursantes- en primer término identifica a la economía con hechos emanados de la vida cotidiana.

En tal sentido, lejos de constituirse en una creación propia a un laboratorio químico o físico, resulta de la teorización de apreciaciones prácticas.

Complementariamente, se asume como método de análisis más idóneo, la evaluación científica de una disciplina social. Ello implica –ejemplificando sin mayores profundizaciones- que si bien A más B es igual a C, el verdadero valor de C dependerá del comportamiento de seres pensantes, que con alto nivel de autonomía, interactúan dentro de las expresiones A y B.

En síntesis – y a modo de recomendación para aquellos cursantes que con estas lecturas inician el estudio del factor y la propia materia- corresponde señalar que los conceptos económicos que se verterán durante el desarrollo del mismo, podrán en primera instancia asimilarse con vivencias personales, lo que contribuirá a facilitar su comprensión.

No obstante ello, la verdadera interpretación provendrá de la evaluación de los encadenamientos que siguen a cada hecho o medida desencadenante, de cuyo resultado final los distintos modelos sólo nos aportarán aproximaciones de mayor o menor rigor científico.

3. <u>SOCIEDAD, EMPRESA, ECONOMIA</u>

Una secuencia de análisis como la que identifica este apartado sociedad, empresa, economía- nos permitirá evaluar, a partir del componente básico de todo el desarrollo conceptual: el individuo, al conjunto de subsistemas que componen el marco de actuación del poder en el campo económico.

Para ello recurramos nuevamente a W. Sighel y P. Eckstein (3) quienes exponen que "... las necesidades humanas son virtualmente infinitas ... los recursos –trabajo, tierra, recursos naturales y máquinas- son limitados. Esta es la esencia del problema económico.

Se establecen así <u>tres decisiones fundamentales que deben tomarse en cualquier sistema económico: qué bienes y servicios producir, cómo producirlos y quiénes van a recibirlos".</u>

De la cita anterior, surge el individuo como motivo y motor del sistema, en tanto se constituye en respuesta alternativa a las tres interrogantes básicas de la teoría económica: "qué y para quién producir" –el individuo en su calidad de consumidor potencial y efectivo- y cómo producir" el propio individuo ahora en su rol de empresario o poseedor de factores de producción, tales como trabajo, capital, recursos naturales y tecnología.

<u>Que producir – sociedad</u>

El <u>Cuadro C. 2</u> pretende dar respuesta gráfica a la primera pregunta que oportunamente nos planteamos: qué producir. Nosotros, los componentes de la sociedad: consumidores potenciales, nos constituimos en sujeto irremplazable para otorgar la debida respuesta.

En nuestra vida cotidiana, afrontamos permanentemente la primer gran definición económica: consumir o ahorrar, en un ambiente regido por la escasez de los recursos.

Al respecto, Lloyd G. Reynolds (Ingreso Nacional) expresa que "tanto la lógica como la observación, sugieren que cuando una unidad familiar recibe ingresos adicionales, no los gastará totalmente sino que sólo en parte. El resto del ingreso adicional lo destinará al ahorro. Esta tendencia fue señalada, en primer lugar, por J.M. Keynes, quien la convirtió en un aspecto clave de su sistema teórico y acuñó una nueva expresión, la propensión marginal al consumo. Existe un concepto gemelo, la propensión marginal al ahorro. Dado que el total del ingreso familiar debe ser gastado o ahorrado, sumando las dos propensiones se debe obtener la unidad".

Concentrándose exclusivamente en el consumo –el ahorro será oportunamente evaluado, principalmente en su relación con la inversión- la voluntad de consumir en lo inmediato- el ahorro se considera como una propensión a consumir en el futuro, en detrimento del consumo actual – alimentos, vestimenta, vivienda y cultura, son ejemplos de necesidades a satisfacer por cada individuo o grupo social.

Estas y otras necesidades o demandas, en tanto no se relativicen a los recursos disponibles para su adquisición, no avanzarán más allá de una "demanda potencial". Se concretarán en "demanda efectiva", mediante el aporte de lo producido por "trabajo, tierra o capital".

Veamos estos y anteriores conceptos, a través de una primera aproximación a su tratamiento por la teoría económica.

En tal sentido, la introducción del "dinero" ya resulta imprescindible para el desarrollo conceptual en curso. Lloyd G. Reynolds (Oferta y demanda) nos comenta que "la demanda surge como consecuencia de los deseos de las personas de usar bienes y servicios. No obstante, para poder traducir este deseo en demanda, el comprador debe poder apoyarlo con dinero.

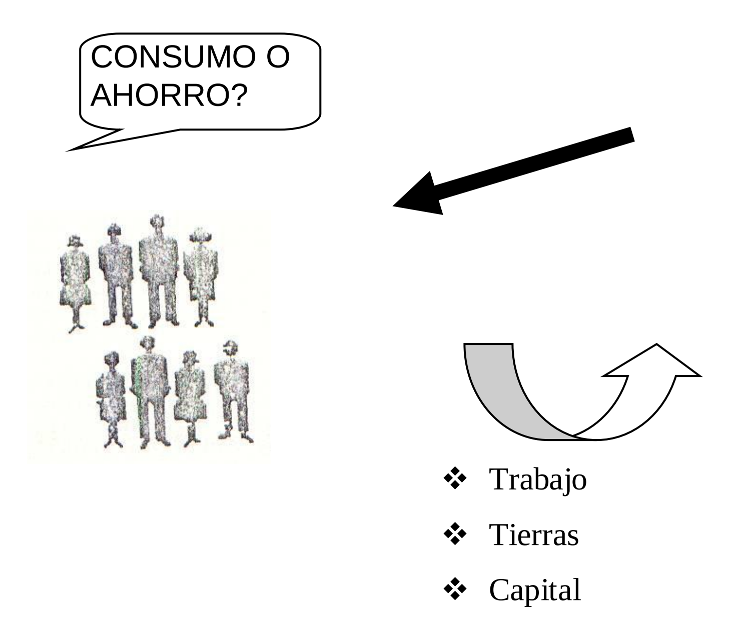
En nuestra economía la demanda del consumidor se expresa generalmente a través del mecanismo del mercado. Es decir, que para que el consumidor pueda satisfacer su deseo, debe obtener el producto, y para lograr esto debe pagar su precio".

Qué es el dinero, quién lo crea, cómo actúa el multiplicador bancario serán algunos de los aspectos que en la correspondiente conferencia sobre economía monetaria se abundará durante el curso, en especial en lo relativo a las políticas monetarias e instrumentos de planificación y gestión alternativos.

Avancemos mientras tanto hacia otros conceptos económicos asociados a "qué producir", tales como "demanda agregada", "bienes complementarios y sustitutivos" y "elasticidades, precio e ingreso", temáticas que seguramente formarán parte del vocabulario a utilizar por los expositores que oportunamente disertarán sobre coyuntura y perspectivas económicas, enriqueciendo consecuentemente esta ponencia y para cuya mejor comprensión debemos desde ya propender a un conocimiento básico de las mismas.

4. QUÉ PRODUCIR? - SOCIEDAD

CUADRO C.2

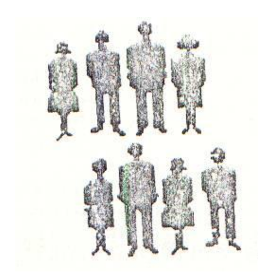


QUE PRODUCIR?

- Alimentos
- Vestimenta
- Vivienda
- Cultura

- Trabajo
- Tierras
- Capital

CONCEPTOS ECONOMICOS ASOCIADOS



- DINERO
- DEMANDA AGREGADA
- BIENES COMPLEMENTARIOS Y SUSTITUTIVOS
- ELASTICIDAD PRECIO E INGRESO
- SALARIOS
- OTROS COSTOS
- ELASTICIDAD

Las clases dictadas por el Profesor Gary S. Becker en la Universidad de Colombia –recogidas posteriormente en su obra "Teoría Económica"- nos proporcionan un adecuado apoyo bibliográfico, en tanto reflejan un enfoque consecuente con nuestro propio desarrollo expositivo.

Tal cual el autor mencionado lo propone, uno de los instrumentos analíticos más poderosos para la interpretación del sistema económico, lo constituye el análisis de la demanda, que conjuntamente con el correspondiente a la oferta, tuvieron en Alfred Marshall un relevante impulso.

De acuerdo con nuestro planteo inicial, corresponde llegar a la definición de "demanda agregada" o "demanda de mercado", a partir de la correspondiente demanda individual o familiar. En términos

generales y sin perjuicio de reconocer hechos tales como decisiones individuales por parte de cada consumidor enfrentado al mercado – fundamentalmente relacionadas con su particular nivel de ingreso y preferencias- podemos expresar la demanda de mercado como la sumatoria de las demandas individuales.

Gráficamente, la "demanda agregada" y consecuentemente la demanda familiar o individual, se representan como una curva de pendiente negativa. En otros términos, de considerarse básicamente precio y cantidad de un bien o servicio, un incremento en el precio relativo del mismo ocasionará una disminución en la correspondiente cantidad consumida.

Consecuentemente, cuando buscamos respuestas a qué producir, encontraremos en la "curva de demanda agregada" de cada bien, la cantidad que a determinado precio el mercado está dispuesto a consumir por unidad de tiempo. Complementariamente, la inclinación de dicha curva –conocida como "elasticidad precio" –nos indicará la mayor o menor reacción a cambios en los mencionados precios, que a cada producto corresponde.

Existe otra "elasticidad" relevante: la "elasticidad ingreso". Se define como el cambio porcentual en la cantidad comprada, correspondiente al cambio porcentual en el ingreso. Para una mejor comprensión, evaluemos conceptualizaciones necesariamente previas, tales como las "curvas de indiferencia" y los "límites individuales de presupuesto".

Enfoques tradicionales relativizan los conceptos anteriores, así como la propia "curva de demanda agregada", al desarrollo que obras neoclásicas otorgaban al principio de la "utilidad marginal decreciente", por el que cada uno de nosotros: consumidores, tratamos de combinar dentro de nuestras propias restricciones presupuestales los productos a que podemos acceder, de acuerdo a un deseo de maximizar la utilidad que se derive de las diferentes combinaciones.

Gary S. Becker (Teoría Económica (fondo de cultura económica-México)), al tiempo que reconoce el principal mérito de la mencionada teoría: inferir que en nuestra selección generalmente preferimos más o menos bienes, basa su evaluación en el "principio de escasez de los recursos". Sin perjuicio de ello, reconoce el valor conceptual de evaluar las familias de "curvas de indiferencia" de cada consumidor –combinaciones alternativas de distintos productos- y su selección en el punto de tangencia con la correspondiente línea de presupuesto individual.

Al respecto y procurando aportar mayores elementos de juicio, cabe mencionar que definido el espacio de combinaciones alternativas que a cada consumidor potencial corresponden –y en la medida que dicho consumidor sea consecuente con la norma generalizada de preferir más a menos- el presupuesto individual se constituye en el límite sobre el cual se ubicará su selección final. El ingreso familiar, salario o remuneración obtenida por la posesión de otro factor de producción, determinará la posición de dicho límite y consecuentemente, la ubicación de la combinación óptima para dicho consumidor.´

Retornando ahora al concepto antes mencionado de “elasticidad ingreso”, el crecimiento de este último, implicará un desplazamiento del antes mencionado límite, posibilitando un cambio en la cantidad de productos seleccionados por cada individuo y consecuentemente del mercado, respondiendo con ello a la interrogante inicial de que producir, de acuerdo con un nivel que habrá variado según los tipos de productos involucrados.

En efecto, si bien una primer lectura nos impulsa a pensar en una elasticidad –ingreso siempre positiva- a saber, que a mayor ingreso se producirá un mayor consumo de cada producto, la conocida como “curva de Engel” nos muestra una relación no siempre positiva entre ambos. Por el contrario, si bien en casos de los llamados “bienes superiores” un incremento del ingreso determina un incentivo del consumo de los mismos, otros bienes –identificados como “bienes inferiores”- dejan de ser consumidos cuando el ingreso alcanza determinados niveles, tornándose negativa la correspondiente elasticidad-ingreso.

A la diferenciación de productos “superiores” e “inferiores” que componen hasta ahora nuestro espectro de qué producir, debemos agregar la calificación generalmente establecida entre “bienes complementarios” y “bienes sustitutivos”.

Estos últimos son fácilmente explicables, en la medida que recordemos el “principio de escasez” implícito en la oportunamente definida como “línea de presupuesto individual”. De producirse un incremento de precios relativos en uno de los productos que componen nuestra canasta de opciones, en tanto persista nuestra preferencia de obtener más que menos procuraremos utilizar nuestros recursos disponibles en combinaciones alternativas basadas en más productos similares con precios relativamente más bajos.

En lo que se refiere a “productos complementarios”, un ejemplo lo constituye el sector de ventas de neumáticos y su relación con las correspondientes evoluciones de la industria automotriz. Un incremento o descenso de esta última, generalmente se correlaciona con un movimiento similar en la otra, consecuencia de la complementariedad de las respectivas utilidades.

En síntesis, reconociendo la existencia de tipologías disímiles de productos –superiores, inferiores, complementarios y sustitutivos- así como las relaciones entre las cantidades que de cada uno de nosotros estamos dispuestos a demandar a quienes producen, a distintos precios y en nuestros respectivos niveles de ingreso, cabe identificar la respuesta que como individuos damos a “qué producir” en términos de lo que la teoría económica identifica como “curva de demanda”.

Su forma y comportamiento potencial, se cuantifica a través de una función multivariable, según la cual la demanda depende no sólo del precio relativo de cada producto, del ingreso real y de los precios relativos de productos complementarios y sustitutivos, sino también de otros factores, generalmente agrupados dentro de la clasificación “gustos”, la que comprende aspectos tales como edad, educación y clima entre otros.

5. <u>COMO PRODUCIR - EMPRESA</u>

La búsqueda de una respuesta a la primer pregunta que nos formulamos, nos impulsó a evaluar nuestra propia actuación como integrantes de la sociedad, en calidad de consumidores potenciales. En este segundo enfoque, también el recurso humano tendrá prioritaria participación, <u>en tanto empresario, trabajador o propietario de bienes de capital, recursos económico-financieros o tecnología.</u>

El <u>Cuadro C.3</u> pretende retomar los factores que la sociedad ofrecía trabajo, tierra, capital, entre otros, ahora vinculándose con su destino: la empresa. Consecuentemente, a partir de la combinación más adecuada a los intereses de sus propietarios. Esta última provee aquellas demandas que la sociedad reflejaba: alimentos, vestimenta, vivienda y cultura.

La obra ya citada de Gary s. Becker avanza en el sentido de lo antedicho, en tanto refiere, como la segunda hoja de la tijera que determina precios y cantidades –en alusión directa a la expresión gráfica de la determinación de estos últimos en mercados de competencia perfecta- a la oferta, curva que nos muestra en cada punto, la cantidad del producto que sería ofrecido para cada precio, por las empresas que integran el correspondiente mercado.

Dicha curva refleja una relación entre precio y cantidad, inversa a la que oportunamente comentáramos para la "demanda". En efecto, a partir de "un precio mínimo de entrada", las empresas estarán dispuestas a ofrecer más productos en tanto los precios se ubiquen en niveles mayores.

Como lo expresa el propio Gary S. Becker, si todas las empresas tuvieran las mismas curvas de oferta, la "curva de oferta que caracterizaría un producto –alimentos, vivienda, etc.- en el mercado, sería la sumatoria horizontal de las curvas de oferta de cada una de las empresas productoras del mencionado artículo. En la medida que ello no se verifique, la correspondiente curva de oferta de mercado se ajustará a las empresas que hayan ingresado al mismo –cabe recordar lo dicho sobre precios mínimos requeridos para determinadas empresas acepten ofertar en relación a sus consecuentes elasticidades.

Lo graficado en el ya mencionado <u>Cuadro C.3</u> refleja algunos de los conceptos económicos generalmente asociados a la oferta, a saber, nuestra respuesta a la interrogante de cómo producir. El "análisis marginal" caracteriza –en forma similar a lo que ocurría con el estudio de la demanda- su evaluación. Tanto la inversión necesaria como la propia gestión productiva, son objeto, en forma prioritaria, de esta metodología.

A partir de una evaluación tecnológica de la capacidad empresarial para dar respuesta a los requerimientos del mercado –aspecto vinculado a la "función de producción" que luego brevemente introduciremos- la decisión de invertir en el equipamiento necesario para concretar la producción, se evalúa a través de lo que generalmente se conoce como "proyectos alternativos de inversión".

Su selección guarda estrecha relación con el rendimiento esperado, el cual se vincula en alto grado con el costo de los recursos económicos financieros requeridos, el que generalmente se asocia con la "tasa de interés", sin dejar de reconocer otros fundamentos, relevantes al momento de adoptar una decisión.

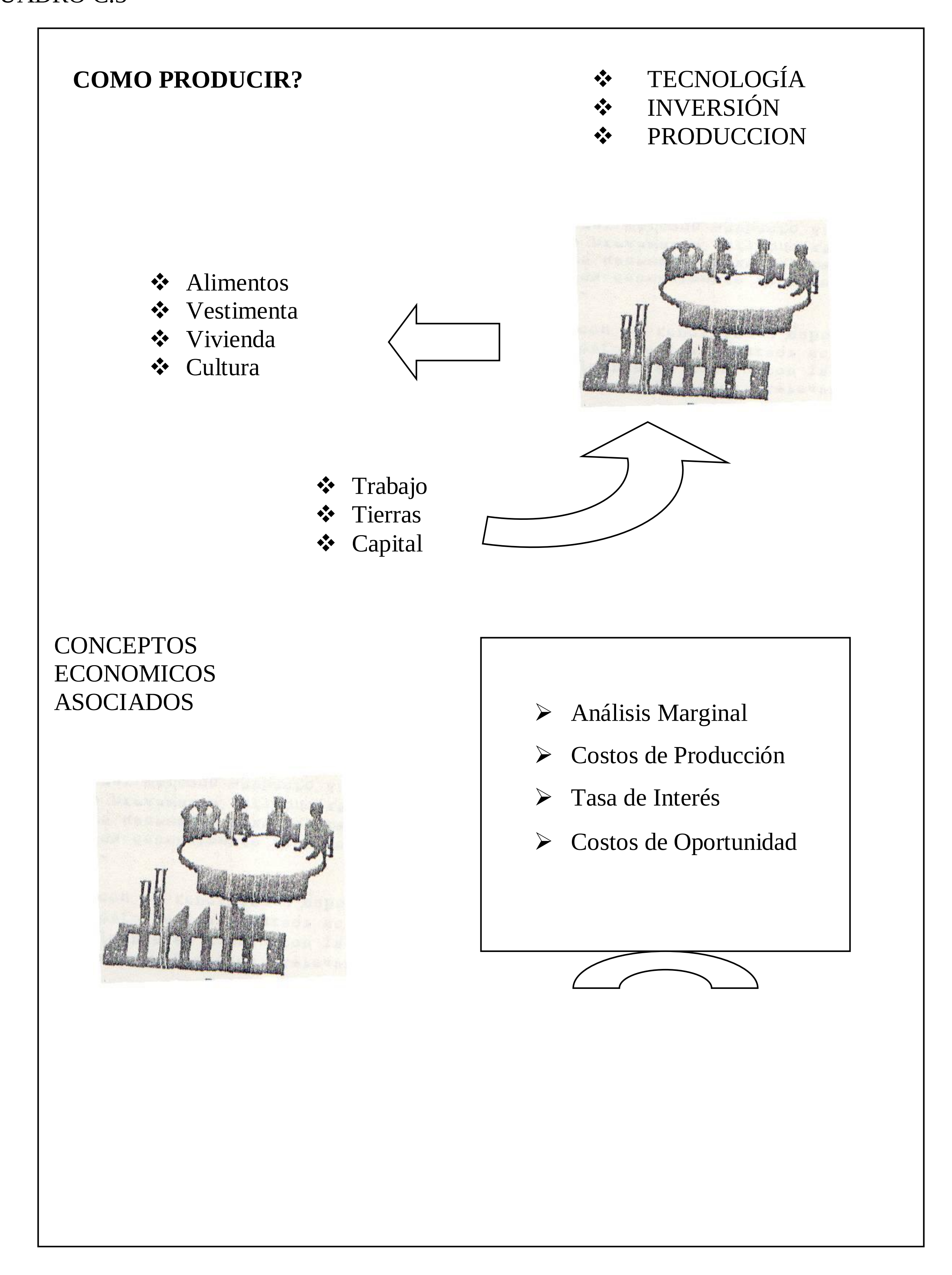
Al respecto, Lloyd G. Reynolds (Ingreso Nacional) expresa que "la eficiencia marginal de la inversión muestra, para cualquier nivel de inversión que seleccionemos, el rendimiento esperado para el último peso, por lo cual es una eficiencia marginal. A medida que aumenta el monto del gasto, en general, se nota una caída en la eficiencia marginal, ya que estamos adicionando proyectos que tienen tasas de rendimiento cada vez menores". Complementariamente expone: "... la proposición de que la inversión depende de la tasa de interés, ha sido criticada con frecuencia. Se ha argumentado que muchas otras cosas influirán sobre la decisión del ejecutivo: el monto de dinero de que dispone de distintas fuentes, a que distancia de la plena capacidad este operando su planta, las perspectivas de la empresa para el futuro próximo, el riesgo del proyecto.

El análisis marginal también determina los costos de producción relevantes, a la hora de decidir cuándo y hasta dónde producir. El "costo marginal" –definido como el cambio en el costo total provocado por producir y ofrecer una unidad adicional en el mismo margen de tiempo- se constituye, en su "sección relevante", en la "curva de oferta de la empresa". Definido "costo promedio" como el cociente entre el costo total y la cantidad producida, la mencionada "sección relevante" de los costos marginales, será aquella que ostente valores superiores al "costo promedio".

En función de lo expuesto, corresponde identificar la conveniencia de producir y ofertar, en tanto el "ingreso marginal" –aceptado como el precio que por el producto la empresa puede obtener- supere o iguale al "costo marginal", reflejado en su "sección relevante", como la propia curva de oferta de la empresa.

Lo expuesto a nivel empresarial, se convalida a nivel de la industria en su conjunto, en la medida que se determine una igualdad en los costos marginales de todas las empresas participantes en el mercado. De no ocurrir esto último, se producirían ajustes paulatinos dentro de cada sector, expandiéndose la producción de aquellas empresas más eficientes, en detrimento de las menos eficientes, hasta un nivel teórico de costos mínimos sectoriales homogéneo.

CUADRO C.3



Acudiendo nuevamente a la obra de Gary S. Becker, nos encontramos con aseveraciones que, sin desconocer la relevancia de los mencionados costos en cuanto a la oferta de bienes y servicios, conducen a relacionar nuestra inquietud original: como producir, con la denominada "función de producción" y la propia "oferta de factores de producción".

En tanto este último temo lo evaluaremos en relación a nuestra tercer incógnita –para quién producir- corresponde conceptuar la mencionada "función de producción", como la relación entre los insumos requeridos y el producto resultante, con especial énfasis en la tecnología disponible.

Frente a las múltiples combinaciones potenciales de factores, cada empresa tentará minimizar sus costos, seleccionando aquella mezcla productiva que cumpla con la siguiente aseveración teórica: el costo se minimiza cuando la producción adicional del último peso gastado en un factor es la misma para todos los factores, incluyendo como tales no sólo los tradicionalmente reconocidos, sino también los insumos tecnológicos.

Por todo lo hasta aquí expuesto y tentado una síntesis parcial, corresponde identificar a la empresa –actor prioritario ante la interrogante de cómo producir- como el intermediario entre los productos requeridos y los factores de producción disponibles. Su gestión, vinculada tradicionalmente con el principio de "maximización de ganancias", se orienta en la actualidad hacia la "maximización de utilidades", en tanto se incorporen elementos no pecuniarios a la estrategia empresarial.

Acudiendo nuevamente a la obra de Gary S. Becker, nos encontramos con aseveraciones que, sin desconocer la relevancia de los mencionados costos en cuanto a la oferta de bienes y servicios, conducen a relacionar nuestra inquietud original: como producir, con la denominada "función de producción" y la propia "oferta de factores de producción".

En tanto este último temo lo evaluaremos en relación a nuestra tercer incógnita –para quién producir- corresponde conceptuar la mencionada "función de producción", como la relación entre los insumos requeridos y el producto resultante, con especial énfasis en la tecnología disponible.

Frente a las múltiples combinaciones potenciales de factores, cada empresa tentará minimizar sus costos, seleccionando aquella mezcla productiva que cumpla con la siguiente aseveración teórica: el costo se minimiza cuando la producción adicional del último peso gastado en un factor es la misma para todos los factores, incluyendo como tales no sólo los tradicionalmente reconocidos, sino también los insumos tecnológicos.

Por todo lo hasta aquí expuesto y tentando una síntesis parcial, corresponde identificar a la empresa –actor prioritario ante la interrogante de cómo producir- como el intermediario entre los productos requeridos y los factores de producción disponibles. Su gestión, vinculada tradicionalmente con el principio de "maximización de ganancias", se orienta en la actualidad hacia la "maximización de utilidades", en tanto se incorporen elementos no pecuniarios a la estrategia empresarial.

Una visión complementaria de cómo producir, se vincula a la programación y gestión empresarial en escenarios temporales diversos, consecuentes con tendencias de demanda más o menos estables.

La definición más sencilla de costos, los clasifica en fijos y variables, de acuerdo a su mayor o menor correlación con los cambios en los niveles corrientes de producción.

Esta clasificación, evaluada en un marco de corto o largo plazo, implica considerar los cambios estructurales que posibiliten responder a demandas potenciales mayores. A partir de la afectación al costo del tipo de factor seleccionado –fijo o variable- para dar respuesta al mencionado incremento de la demanda, será interpretada la diferenciación marshalliana entre "curvas de oferta de larga y corta duración".

Al respecto, Gary S. Becker concluye que si el aumento en la demanda –y consecuentemente en el precio- se espera que permanezca por un breve lapso, las empresas incrementarán su producción aumentando preferentemente el uso de los factores variables, mediante recursos tales como horas extra de hombres y equipos, aunque ello signifique pagos extraordinarios relativamente más elevados. Por el contrario, si se considerara el movimiento alcista en el precio y la demanda con una permanencia mayor, los empresarios propenderán a cambios estructurales, asumiendo la mayor producción a través de una mayor ponderación de los costos fijos.

Lo analizado en el párrafo anterior, permite concluir que los costos marginales y por lo tanto las curvas de oferta, serán más elásticas –responderán con mayores producciones ante relativamente escasos incrementos en los precios- en el largo que en el corto plazo. De tal forma, la producción referida –respuesta no sólo a cómo producir , sino también cuánto producir- se incrementará más y el precio menos, mientras más permanente resulte la evolución positiva de la demanda.

Finalmente, el cómo producir también corresponde analizarlo desde el punto de vista social. Para ello debemos introducir el análisis del los "efectos externos" o "externalidades" de la actuación empresarial. Economías y deseconomías externas se identifican con beneficios o perjuicios que unas empresas reciben por el accionar de otras.

A partir de la identificación de la "curva de oferta" con los "costos marginales" de las industrias participantes en un mercado, surgirían ahora los ajustes provocados por las referidas "externalidades", desplazando las mencionadas curvas de ofertas en el sentido que determine el resultado neto de dichos efectos externos, los que se reflejarán en la transformación de los "costos marginales privados" en "costos marginales sociales".

La "teoría económica del bienestar" –rama que se encarga de evaluar estos conceptos- identifica la producción óptima en donde los precios y los costos marginales sociales se igualan.

Concluyendo, tanto a nivel privado como social, las "curvas de costos marginales"- constituídas a través de sus secciones relevantes en las correspondientes "curvas de oferta"- son indicadores idóneos de cuánto producir, en tanto que la "función de producción" será la determinante prioritaria de cómo producir.

6. PARA QUIEN PRODUCIR – MERCADOS, ECONOMIA

La tercer interrogante que resume gran parte del pensamiento económico, se plantea aspectos que avanzan hasta la propia distribución de la riqueza generada. Para ello, según se grafica en el Cuadro C.4- debemos introducirnos en el concepto y la dinámica de los "mercados", clasificados estos en atención a sus transacciones predominantes: "mercados de bienes y servicios" y "mercados de factores de producción".

Lloyd G. Reynolds (La economía de mercado) nos expone de la siguiente forma, una primera aproximación al tema: "una economía de mercado es individualista, en el sentido de que su funcionamiento depende de las preferencias y selecciones de millones de individuos que comprende el sistema. Las elecciones son registradas por los actos individuales de comprar y vender en los distintos mercados".

CUADRO C.4

PARA QUIEN PRODUCIR?



MERCADO DE
FACTORES DE
PRODUCCION

GOBIERNO

RESTO DEL MUNDO

CONCEPTOS
ECONOMICOS
ASOCIADOS

- PRECIOS
- OFERTA Y DEMANDA REAL Y MONETARIA
- DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
- CRECIMIENTO Y DESARROLLO

MERCADOS

Complementariamente, el autor agrega: "la preferencia del consumidor implica que un hombre sabe cuanto vale para el un determinado producto en relación con los demás productos que adquiere. En forma similar se puede hablar de preferencias del trabajador . . . hasta cierto punto, debe balancear entre la atracción de un ingreso extra y la de más tiempo libre".

Lo expuesto hace referencia directa a la función y objeto de cada uno de estos mercados. En efecto, el Cuadro C. 4 nos permite visualizarlos como puntos de encuentro complementarios, de necesidades, satisfactores e insumos de producción.

Las necesidades o "demandas" –oportunamente identificadas con el individuo, en su rol de consumidor – provendrán asimismo de dos nuevos orígenes incorporados: GOBIERNO y RESTO DEL MUNDO. El primero y tal como lo analizaremos más adelante, impone su propia demanda de bienes y servicio, por volúmenes y formas de contratación significativa en la evolución de determinados sectores. Complementariamente, la presencia del RESTO DEL MUNDO nos enfrenta no sólo a un nuevo demandante –por vía de exportaciones- sino también un potencial competidor para la oferta nacional.

Frente al conjunto que integra la "demanda agregada de la economía" se posiciona el ofertante prioritario de bienes y servicios: la empresa, cuya propia actividad depende de lo que el consumidor, en su rol paralelo de proveedor de factores de producción, le ofrezca. El empresario ingresa al mercado de bienes y servicios a través de su "curva de oferta", al tiempo que interactuará en el mercado de factores según lo determine su "función de producción".

Sumariamente expuesto, dar respuesta a la interrogante "para quién producir", implica recurrir a los conceptos desarrollados sobre demanda y oferta, promoviendo su síntesis en el marco de los dos mercados básicos. Veámoslo en una sencilla evaluación dinámica.

El consumidor –individuos, gobierno y resto del mundo- selecciona bienes y servicios y los integra a su "demanda potencial". Para dar satisfacción a las antedichas necesidades, concurre al mercado de factores y ofrece posesiones tales como trabajo y recursos naturales o económico-financieros. Con lo obtenido por su venta, transforma en "demanda efectiva" parte de lo que oportunamente identificará como demanda potencial.

La evolución complementaria se desarrolla a partir de la empresa. Detectados los bienes y servicios que son demandados, selecciona su "función de producción" de acuerdo a la más ventajosa combinación de factores e insumos, incluidos los tecnológicos. De su gestión surgen dos instrumentos fundamentales para la interpretación de un sistema económico: la "curva de oferta" en el mercado de bienes y servicios, en paralelo con las "curvas de demanda de factores de producción" en sus respectivos mercados de insumos.

La ponderación de estas últimas, será factor preponderante en la propia transformación de la demanda potencial en consumo y compra efectiva. Su análisis formará parte prioritaria de las

exposiciones que posteriormente se incorporen sobre distribución del ingreso y crecimiento económico.

Sin prejuicio de ello, considero útil la introducción desde ya de algunas conceptualizaciones sobre la temática. W. Sichel y P. Eckstein (Estructura de la macroeconomía) definen el crecimiento económico como "un aumento de la habilidad de la economía para producir bienes de consumo y servicios. Hablando a grandes rasgos, el crecimiento económico se presenta cuando la economía aumenta sus recursos humanos y materiales y aprende a emplearlos en forma más productiva".

Se trata de un enunciado vinculado prioritariamente a lo que en economía descriptiva analizaremos como "Producto Bruto Interno" o Producto Nacional Bruto. Si avanzamos ahora hacia la distribución de la riqueza generada, obtendremos de los mismos autores referencias vinculadas a la propia composición del que denominaremos "Ingreso Nacional", básicamente en su relación con el grado de desarrollo alcanzado.

En este orden de ideas, expresan los autores, como una de las causas del subdesarrollo, al conocido como "círculo vicioso de la pobreza", el cual "describe a los países menos desarrollados, como atrapados en su propia pobreza. Cierta actividad –como la formación de capital- se ve como necesaria para el desarrollo, pero el hecho mismo de la pobreza impide el florecimiento del tal actividad. A través de una cadena circular de causalidad, el bajo ingreso de la economía se ve como incapacitado de aumentar la producción mucho más rápidamente que el crecimiento de la población, como consecuencia de lo cual el ingreso per cápita se estanca".

En este contexto, se desarrolla la teoría del "círculo vicioso del ahorro", basada en el eslabonamiento de cinco factores de causa-efecto sucesivos: "1) el bajo ingreso per cápita determina una baja tasa de ahorro interno, 2) la baja tasa de ahorro, significa que la mayor parte de la producción corriente está siendo consumida y que poco de ella es utilizada para la inversión, lo que en cambio significa una baja tasa de crecimiento del stock de capital, 3) si un aumento en el rendimiento requiere una cantidad fija de capital adicional, el crecimiento del stock de capital determina directamente el crecimiento de la producción, 4) si la tasa de crecimiento de la producción no es mayor que la tasa de crecimiento de la población, la producción per cápita no crece, 5) el nivel de ingreso per cápita se mantiene a su nivel bajo inicial".

Agregan luego W. Sichel y P. Eckstein: " . . . la parte optimista de la teoría, es decir la noción de que cuando se rompe un círculo vicioso de pobreza, el mismo se transforma en un círculo virtuoso de crecimiento . . . Cada vez que una variable en una cadena de un círculo vicioso tiene más determinantes que las partes que hay en el círculo, existe una oportunidad de salir del círculo y comenzar a elevar al país de la pobreza". La tecnología inscripta en inversiones autóctonas o derivadas, así como la propia introducción de ahorro externo en sectores reales, son algunos de los determinantes excedentes pasibles de lograr transformar lo vicioso en virtuoso.

Con el marco de estas ideas generales e introductorias a fenómenos complejos, incursionemos en los conceptos económicos básicos involucrados, evaluando entre otros, los aspectos enunciados en el propio Cuadro C.4. Ambos mercados reflejan una característica común: la determinación de los respectivos "precios", constituyendo los mismos instrumentos más que relevantes en el desarrollo de la teoría económica.

Lloyd G. Reynolds (La economía de mercado) define como "precio, al monto pagado por una determinada cantidad y calidad de cualquier bien o servicio, o sea, el monto de dinero por el cual se comercializa en el mercado correspondiente".

La determinación de dichos "precios", nos conduce a la propia calificación de los mercados. La existencia de "competencia perfecta" en los mismos, se vincula con la presencia de demandantes y ofertantes, los que actúan sin mayor poder de unos sobre otros. Por el contrario, si consumidores o empresarios dejaran de ser "tomadores de precios", para ostentar el poder suficiente que los habilite a fijar per se el nivel de los mismos, se estará en presencia de mercados con características monopólicas, los que reflejarán las consecuentes distorsiones de los desarrollos teóricos anteriormente expuestos.

En términos similares se expresan W. Sichel y P. Eckstein (Conceptos económicos generales), al concluir que "una economía será más eficiente, si los compradores y los vendedores se comportan todos como competidores puros, es decir si cada uno es demasiado pequeño con respecto al mercado como para tener alguna influencia sobre el precio. En ese caso, el precio dominante de mercado representa el costo total para el comprador al comprar una unidad adicional y el beneficio total para el vendedor, al vender una unidad adicional".

Para la concreción de lo expuesto, se reconocen a la "competencia perfecta" características como las que se mencionan a continuación:

- Libre ingreso a los mercados. Todo individuo puede acceder a cualquier mercado –tanto de bienes y servicios como de factores de producción- a comprar u ofrecer, en función de su particular deseo o utilidad potencial.
- Gran cantidad de actores –compradores y vendedores- evitando de esta forma una influencia excesiva de parte de ellos sobre los precios.
- Perfecta vinculación entre mercados, reconociendo lo expuesto para con la característica anterior, al tiempo que el propio encadenamiento implícito en el sistema económico.
- Información generalizada y oportuna, lo que conlleva a un único precio, para cada bien o servicio, en cada mercado.

En un marco como el descripto, las oportunamente analizadas "curvas de demanda" y "curvas de ofertas", definen en su intersección precios y cantidades a comercializar en cada mercado, denominados respectivamente "precios y cantidades de equilibrio del mercado". Consecuentemente,

en tanto las condiciones implícitas en la demanda y en la oferta no varíen, no habría razón para que dichos "puntos de equilibrio" cambien. Por el contrario, de existir desviaciones coyunturales respecto a la posición de equilibrio, presiones internas a los propios mercados tenderán a los mencionados valores de estabilidad del sistema.

Gary S. Becker asumiendo como fuerzas estabilizadoras las pendientes negativas y positivas de la demanda y oferta respectivamente, sostiene que "un mercado puede vencer esta fuerza y volverse inestable, sólo si se introducen rezagos que requieren que continuamente los demandantes y oferentes tomen decisiones erróneas. Un buen ejemplo es el del conocido "modelo de la telaraña". En su oportunidad abundaremos sobre el mencionado modelo.

Mientras tanto, complementemos la cita con la correspondiente conclusión a que arriba el autor: "una lección importante de este ejemplo es que el conocimiento es estabilizador; el mecanismo de la telaraña genera inestabilidad sólo cuando existe un grado desaforado de ignorancia. El incentivo normal para invertir en el factor conocimiento tiende a la estabilidad de cada mercado. El conocimiento es estabilizador porque la curva de demanda tiene pendiente negativa y la de oferta, positiva, así, los precios bajos (con respecto al equilibrio) resultan de una producción excesiva y los precios altos de una insuficiente producción.

Retornemos a las inclinaciones negativas y positivas de la demanda y de la oferta, válidas para definir un precio único de equilibrio en cada mercado. Esto ya no será necesariamente así a nivel de cada empresa considerada individualmente. Para ello, debemos recordar lo oportunamente expuesto sobre "precios mínimos de ingreso" y la postura de "tomador de precios" que corresponde a cada empresa en competencia perfecta, lo que implica enfrentarse a una demanda específica "indefinidamente elástica", a saber, un único precio de referencia.

De no verificarse esto último, en tanto la "curva de demanda para la empresa" ostente una inclinación negativa – en otros términos, cuanto más elástica la demanda mayores cambios de precios serán posibles con relativamente pequeños cambios derivados sobre las cantidades- será la propia empresa la que determine no sólo si participa y cuánto producir, sino también el precio del bien o servicio, trasladando al mercado su propio nivel de ineficiencia, reflejado en su curva de costos marginales. Aquí estaremos fuera de la "competencia perfecta", habiendo ingresado en mercados con características monopólicas.

Gary S. Becker establece dos explicaciones alternativas para la aparición en los mercados de condiciones monopólicas: el denominado monopolio natural –cuyo énfasis se establece en las características tecnológicas privilegiadas de determinadas empresas, actuando a costos decrecientes, sin la correspondiente competencia de otras unidades, lo que generalmente se refleja luego en un tamaño dominante en el mercado- y por otro lado la colusión, o deliberada acción de un grupo de

empresas para suprimir la competencia entre ellas, beneficiándose a partir de entonces de la fijación de las condiciones en el mercado, con el consecuente perjuicio para los consumidores.

No sólo el empresario impone distorsiones a las reglas de la "competencia perfecta". Los propios gobiernos, en la búsqueda de "evitar" desequilibrios coyunturales entre oferta y demanda, actuando a través de precios mínimos y máximos, racionamientos o impuestos indirectos, introducen desplazamientos en las respectivas curvas, así como notorias discontinuidades en las mismas. Los resultados, no siempre consecuentes con los propósitos perseguidos, serán oportunamente evaluados en sucesivas exposiciones.

En un orden de ideas complementario a lo hasta aquí expuesto –tentando otorgar respuesta a la interrogante original: para quién producir- debemos introducir nuevamente el concepto del "dinero", en especial relación con su valor temporal, los precios en su acepción real y nuestra imprescindible incursión en una economía monetaria.

Los mercados que hemos examinado –de bienes y servicios y de factores de producción- conllevan una relación implícita con la consecuente "demanda por dinero" que Lloyd G. Reynolds (el dinero y el ingreso (III-TC-10/80)) define como la "cantidad de éste que desean tener en un determinado momento todas las empresas e individuos". Y agrega que "esta demanda depende, en particular, de la tasa de interés y del nivel del ingreso nacional", este último también visualizado por el lado de la producción, como Producto Nacional Bruto.

Sin pretender asumir el análisis del tema, que en profundidad oportunamente se efectuará corresponde definir en términos generales los componentes de este mercado, de funcionamiento concomitante con los que en los sectores reales de la economía hemos analizado hasta ahora.

La "demanda total de dinero" –vinculada a satisfacer deseos individuales por transacciones (compra de bienes y servicios), precaución y especulación –en forma similar a la demanda agregada de productos, se identifica como una curva de pendiente negativa: a menores precios –tasa de interés- mayores cantidades de dinero demandadas.

La oferta –objetivo prioritario de políticas monetarias que en su momento evaluaremos- se grafica con pendiente positiva, determinando su intersección con la demanda por dinero, la tasa de interés de equilibrio. Corresponde agregar que, en tanto la oferta se conozca, la tasa de interés variará en relación directa al crecimiento del ingreso nacional.

En síntesis, la introducción del dinero conlleva a la búsqueda de precios de equilibrio en dos visiones interactuantes: los mercados reales y los mercados monetarios. El equilibrio del propio sistema económico implicará el logro de condiciones de estabilidad que satisfagan a ambos.

El análisis que iniciaremos con "Economía Descriptiva" y continuaremos en "Macroeconomía" y "Economía Monetaria", posibilitará una exhaustiva evaluación de estas temáticas. Una conclusión a modo de adelanto: la igualdad entre ahorro e inversión (A = I) en el campo real, deberá ser

complementada con la correspondiente igualdad entre oferta y demanda de dinero (L = M) en el campo monetario, lo cual se logrará para la tasa de interés que corresponda al nivel de ingreso nacional de equilibrio".

Mientras tanto, culminando esta primer aproximación a la disciplina económica y consecuentemente, al factor económico, analicemos aspectos vinculados a los mercados de factores de producción, los que se derivan en gran medida de los propios mercados de bienes y servicios.

A partir de los economistas clásicos –para los cuales los factores de producción eran básicamente tierra, trabajo y capital- la economía ha avanzado y actualmente se reconoce a la tierra como un factor de producción "producido" y duradero, asimilándose a un tipo de capital.

Asimismo con relación al trabajo, se generaliza –según Gary S. Becker- su concepción como "capital humano", al tiempo que se realiza un estudio particular del mismo, en atención a las diferencias existentes en su oferta, respecto al análisis general del capital. Las principales temáticas involucradas en su evaluación lo son: población, fuerza de trabajo y selección de ocupaciones.

En lo atinente al capital, su análisis implica incursionar en la valoración temporal de funciones de oferta y demanda de bienes presentes y futuros. No obstante ser unos y otros físicamente iguales, difieren en su existencia en el tiempo, reflejándose a través de la tasa de incremento de las ofertas de bienes futuros, el propio crecimiento económico.

Finalmente, corresponde enfocar el factor tecnológico, vinculándolo especialmente a los conceptos ya vertidos. El autor recientemente mencionado, luego de desarrollar una secuencia teórica que concluirá en una inevitable detención del crecimiento económico – a partir de la continua acumulación de bienes de capital hasta el propio desinterés por la inversión, trata de encontrar explicaciones a crecimientos continuados que caracterizan a países desarrollados.

En su intento, encuentra al progreso tecnológico como factor determinante para explicar como dichos países han logrado evitar la interrupción del proceso de crecimiento.

El progreso tecnológico –nos dice- "incrementa el producto de cada insumo, que es casi lo mismo que un aumento en el ingreso per cápita ... el progreso tecnológico alienta al ahorro y a la inversión. El efecto positivo de estos adelantos en la inversión podría compensar el efecto negativo de la acumulación del capital, y el resultado neto posiblemente sea una tasa estable de inversión y un crecimiento continuo en la razón capital-trabajo. El progreso tecnológico a veces está relacionado con la acumulación del capital, cuando las nuevas tecnologías están incorporadas a los nuevos bienes de capital, o cuando las inversiones en científicos, ingenieros, economistas y otros capitales humanos estimulan el desarrollo de nuevas ideas y tecnologías".

7. EL PODER EN EL CAMPO ECONOMICO

SÍNTESIS PARCIAL

La extensión y profundidad otorgada a esta primer visión de las ciencias económicas –en su relación con el estudio del poder en el factor económico- justifica culminar la misma con una síntesis parcial, procurando identificar sumariamente sus fundamentos, componentes y órganos.

El Cuadro C.5 pretende aportar la expresión sintética perseguida. En tal sentido, a partir de los cuatro fundamentos básicos del factor: recursos humanos, recursos naturales, recursos económico-financieros y tecnología –todos ellos identificados como "recursos económicos", en tanto su característica de "escasez" –se introducen las tres interrogantes que nos posibilitan avanzar hacia el interior del propio sistema económico.

La apertura de los "recursos humanos" en su doble actuación: consumidores y trabajadores o poseedores de otros factores de producción, nos permite dar respuesta a la incógnita: **¿Qué producir?.** El individuo, constituido en primera instancia en consumidor potencial –transformado luego en consumidor efectivo a través de los recursos que obtiene en el mercado de factores- se considera el indicador más idóneo para orientar la producción que abastecerá sus propias necesidades, en los respectivos mercados de bienes y servicios.

¿Cómo producir? Implica una relación óptima de factores productivo-expresada de acuerdo con la correspondiente "función de producción" a la que propende el empresario, en su búsqueda de "maximizar su utilidad".

La tercer interrogante: **¿para quién producir?** En tanto el poder adquisitivo se logra en los mercados de factores, la vinculación entre mercados conlleva a una demanda derivada hacia éstos, desde los propios mercados de bienes y servicios. Funciones de producción, demanda de factores y distribución del ingreso, responden la interrogante planteada, concurriendo con ello a la definición del crecimiento y desarrollo económico, fruto estos últimos de la permanente interacción de los oportunamente enumerados fundamentos básicos del poder en el campo económico.

Enfocando ahora la identificación de componentes y órganos del poder en el factor económico, apreciamos que la concreción de la dinámica descripta, guarda relación directa con la empresa como componente prioritario, vinculada y formando parte de los sectores primarios, secundario y terciario de la economía, tanto en su forma jurídica pública como privada. Su gestión es acompañada por entidades de regulación, apoyo y agremiación, conformando entre todos un conjunto sin preponderancias relevantes.

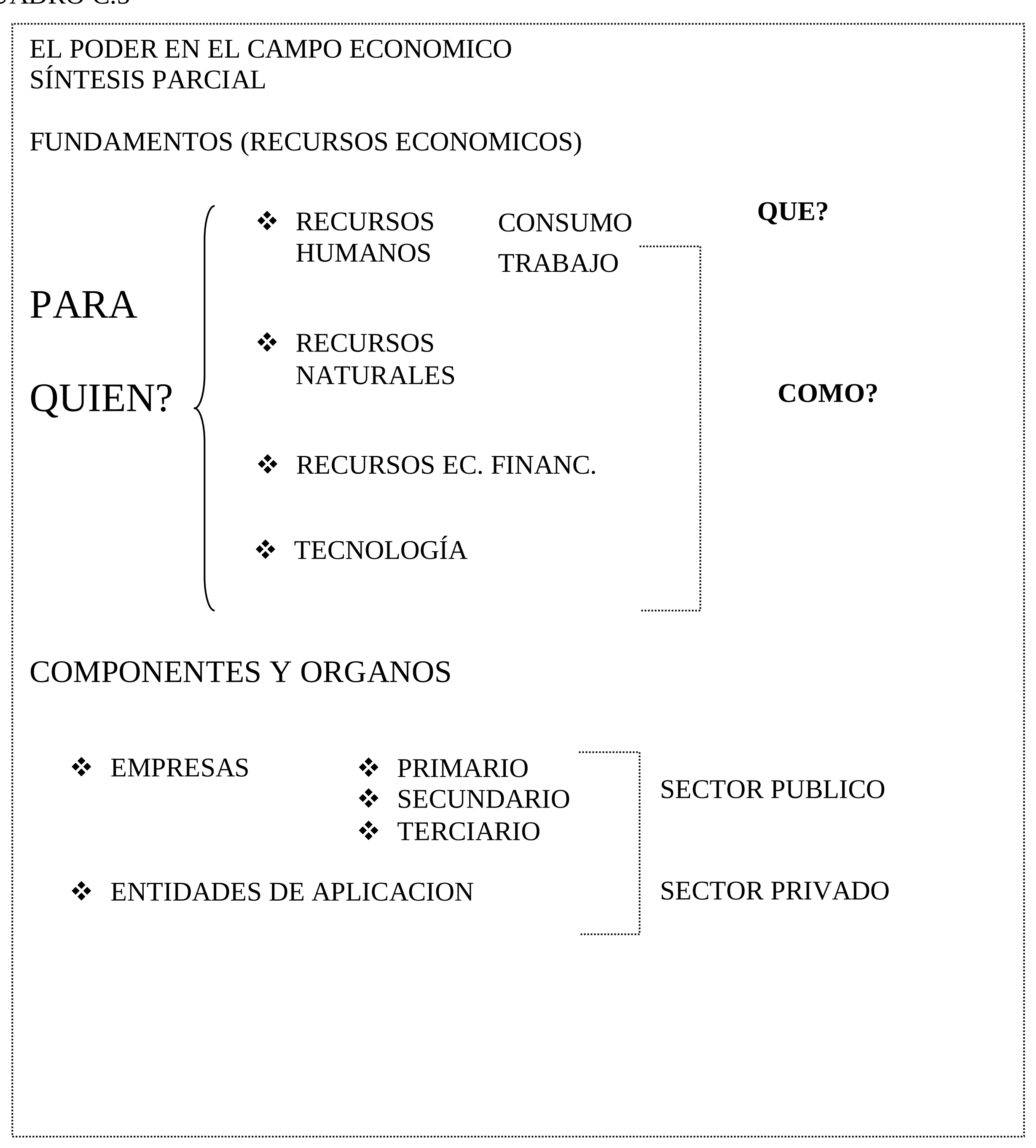
Finalmente y a modo de paréntesis expositivo, cabe señalar la vinculación prioritaria de los conceptos vertidos, con enfoques generalmente identificados como "economías de mercado bajo competencia perfecta". Una versión estrictamente opuesta se ejemplificaría a través de sistemas

económicos de planificación central, donde, según una rápida síntesis: "qué producir" lo responde la planificación central, "cómo producir" lo establece la planificación central y "para quién producir" lo decide la planificación central.

Frente a ello –y en la medida que las características oportunamente identificadas para la "competencia perfecta" se concreten- el centro del esquema de una "economía de mercado" reside en el individuo, otorgándosele rol prioritario. Como consumidor, empresario, trabajador o poseedor de otros factores de producción, interactúa dinámicamente en mercados correlacionados por una estructura de precios relativos.

Teorías, doctrinas y sistemas positivos ubicados entre ambos extremos, serán objeto de oportuna evaluación en exposiciones subsiguientes.

CUADRO C.5



I.M.E.S.

FACTOR POLÍTICO

AÑO 2002

ÍNDICE

****

FACTOR POLÍTICO

CAPÍTULO I.

Dra. María del Rosario Varela Santángelo

1. INTRODUCCION

Al transitar el camino dentro de un área de importancia tan extrema para el presente y el futuro como es la **Estrategia**, conviene en primera instancia, recordar algunos **conceptos** a los que se acude permanentemente en su estudio, análisis y desarrollo.

Y ello se hace más **perentorio** aún al abocarnos al **contenido del Factor Político Interno.**

Los **conceptos** aludidos son:

Poder Nacional: es la expresión **integrada de medios de todo orden**, de que dispone una **Nación para alcanzar y mantener los objetivos nacionales**. El Poder **se expresa** a través de la **política y se instrumenta y aplica mediante la estrategia**, orientándose hacia la conquista o mantenimiento de un objetivo.

Factores del Poder: son las áreas en las que se **divide** aquél, a pesar de que una de sus características es ser integral.

Política: es el **arte y ciencia de fijar los objetivos y trazar la orientación genera**l para su **conquista o mantenimiento**.

Política Nacional: es el **arte y ciencia** de establecer los **objetivos nacionales**, mediante la **interpretación** de los intereses y aspiraciones nacionales.

Factor Político: es el área del Poder Nacional donde **radica el conjunto de medios predominantemente políticos** de que dispone la Nación, para **expresar la voluntad del pueblo** y, en su nombre, **ejercer las funciones** de dirección, coordinación y arbitraje con vistas al logro y mantenimiento de los objetivos nacionales.

Factor Político Interno: su mirada se dirige a la **política interna**, dentro de los límites de nuestro Estado, mientras que el Externo trata de las relaciones fuera de fronteras.

Objetivo: es la **concreción** de la meta o finalidad que se persigue en el desarrollo de una actividad. Es el **resultado concreto** que pretende lograrse.

Estrategia: es el **arte y ciencia de preparar y aplicar los medios disponibles** para **conquistar y mantener** los **objetivos fijados por la política.**

Relación de la política con la estrategia: la **política fija el objetivo y los lineamientos generales para alcanzarlo**, mientras que la **estrategia materializa la acción, seleccionando y aplicando los medios** para conquistar el objetivo fijado por la política.

Objetivos Nacionales: son la **materialización de los intereses o aspiraciones que una Nación busca satisfacer** en una **determinada fase de su evolución cultural**. Se dividen en

permanentes y coyunturales, siendo el **objetivo nacional fundamental, alcanzar el bienestar nacional**.

2. PRECISIONES Y ACLARACIONES

A pesar de que dentro del Poder Nacional todos los Factores que lo constituyen tienen en forma **igualitaria** su individual y especial importancia, es interesante recordar una **característica distintiva del Factor Político**, y que es, que en su seno se originan, se adoptan y se implementan las decisiones y las medidas que van a **repercutir** luego en los restantes Factores del Poder.

De ahí, la radical trascendencia del accionar estratégico de quienes lo integran.

El Factor Político dentro del Poder Nacional de cada sujeto estratégico admite la **división en dos expresiones** que comúnmente se catalogan como: **Factor Político Interno y Factor Político Externo**, las cuales se conectan y se relacionan íntimamente.

Cuando nos encontramos, dentro de un Estado, con las expresiones materiales de este Factor, debemos hacer caudal de **herramientas metodológicas** que nos permitan alcanzar varios **objetivos: responder** acertadamente a los cuestionamientos que se presentan en el diario vivir; elaborar una adecuada y realista **Valoración del Factor** y, realizar, como documento técnico, la **Apreciación de la Situación Estratégica del Factor Político**, la que constituirá una fotografía y deberá ser una interpretación veraz de la realidad histórica, en un momento determinado.

El analista o asesor deberá, desde el punto de vista estratégico, utilizar dichas herramientas a través de la **metodología adecuada y admitida** para la obtención de resultados que puedan ser valorados.

En la aplicación del método se analizará, según corresponda, pasado, presente y futuro, en los **ámbitos**: nacional, regional, continental y mundial.

3. ¿CÓMO SE REALIZA LA VALORACION?

Mediante la utilización de **indicadores**, que permiten analizar y concluir sobre el desempeño de cada uno de los ítems que se identifican como provenientes del Factor Político.

Una eficiente valoración contribuye a **evitar** que la cuota parte de Poder Nacional radicada en aquél se emplee en forma excesiva, insuficiente e incluso de manera inadecuada e inoportuna.

4. FINALIDAD DE LA VALORACION

Su finalidad es extraer **conclusiones** sobre la **capacidad potencial** del Factor Político, como componente del Poder Nacional, haciéndolo a través del estudio de sus posibilidades y de sus vulnerabilidades.

Se formula luego un **juicio de valor** sobre sus capacidades, el que se utiliza a posteriori para realizar la Apreciación de Situación Estratégica del Factor, en los diversos ámbitos que la misma debe analizar.

Es fundamental tener en cuenta las **variables** que se emplean en el escenario político, recordando a la vez que el Poder Nacional es único e indivisible y que a través del mismo se obtienen y mantienen los **Objetivos Nacionales.**

Otra de sus características es ser **relativo**, por lo que debe tenerse presente el aspecto subjetivo de la apreciación cualitativa.

Por otro lado, además, ciertos hechos o actividades del mismo son **imponderables**, existiendo una lógica variabilidad en el tiempo y en el espacio.

Debido a todo ello es que su medición se hace **difícil**, mostrándose a veces como un valor aparente en su conjunto.

5. INDICADORES

A nivel de **indicadores en general**, y en lo que tiene que ver con el Poder Nacional, los mismos se presentan como:

- **Mensurables**: se utilizan cuando la valoración debe ser de naturaleza **cuantitativa**.
- **Apreciables**: se emplean cuando la valoración sólo puede ser **cualitativa.**

Significa entonces que el proceso de valoración del Poder Nacional comienza con el **registro** de datos e informaciones a través de los indicadores con que cuenta cada Factor, y su **objetivo** es interpretar en forma relativa el conocimiento captado para conseguir su integración con destino a la antedicha Apreciación de Situación Estratégica.

6. INDICADORES DEL FACTOR POLITICO

Previamente a mencionarlos, es interesante destacar que no puede perderse de vista que el **Área Política integra la Ciencia Política en general**, de carácter evidentemente social y que, al efectuar la valoración, debe procederse siempre y necesariamente a **respetar la objetividad**, tanto de parte del analista como de quien aporta los datos o responde las preguntas.

En lo que se relaciona estrictamente con la política, materia que en definitiva está contenida dentro del Factor Político, se observa que **requiere el auxilio** de las otras ciencias, con diversos contenidos, ya que en su desarrollo y análisis no es únicamente el aspecto jurídico lo importante.

Previamente a **listar y enunciar los indicadores políticos**, se puntualiza que las variables deben analizarse en el **ámbito interno** y, a la vez, en el **ámbito externo**.

Cada una de las variables políticas se estudiarán en cada uno de los sujetos estratégicos a considerar, lo que nos conduce en definitiva al descubrimiento y a la valoración de las relaciones políticas **entre los mismos**.

Surge así un **modelo mixto** de política interna y de política internacional, que demuestra fehacientemente que si bien para su estudio se requiere una división, **ambas áreas están indisolublemente unidas**, no pudiéndose estudiar la una sin la otra.

Existe un **extremo importante** que no debe olvidarse: el Factor del Poder Nacional al que nos estamos refiriendo, por su propia materia y contenido no presenta, con respecto a sus indicadores, la precisión casi perfecta que se alcanza, por ejemplo, en el Factor Económico.

Es cierto que para algunos de sus ítems funcionan los indicadores numéricos, las escalas, los índices, pero **solamente** para temas como: opinión pública, proceso electoral, actitudes políticas, estudio de votaciones nominales, etc..

Sin embargo, no pueden ser utilizados siempre, ya que en realidad el aspecto numérico no hace a toda el Área Política, sino que es prevalente el **conocimiento cualitativo**, y la identificación de lo que podríamos catalogar como **"matices".**

7. RELACION DE INDICADORES POLITICOS

I – **Actores**

A)

A1 – Autoridades Ejecutivas

A2 – Autoridades Legislativas

A3 – Burocracias Civiles

A4 – Burocracias Militares

B) Partidos Políticos

C) Grupos de Interés

D) Elites Dirigentes

II –**Actitudes**

A) Cultura Política

B) Ideologías

C) Opinión Pública

III – **Instituciones**

A) Ejecutivo
B) Legislativo
C) Burocracia
D) FF.AA.
E) Régimen Electoral
F) Sistema de Partidos
G) Sistemas de Comunicaciones
H) Instituciones Sociales

IV – **Procesos**

A) Socialización y reclutamiento
B) Articulación del interés
C) Agregación del Interés
D) Actividad Política
E) Administración de la Política
F) Procesos integrativos-desintegrativos

Se requiere que en cada uno de los indicadores aludidos se analicen **aspectos específicos**, que marcan el **perfil** de cada uno de ellos, extremo que se estudiará a lo largo del Curso de Estado Mayor.

8. CONCLUSIONES

El **Factor Político**, en sus dos divisiones, pero fundamentalmente en el ámbito Interno, se muestra como un campo sumamente **rico y fértil** en cuanto a doctrina, ideologías, deseos y necesidades de quienes en definitiva integran el Factor Sicosocial, que somos **todos nosotros**, los ciudadanos y habitantes, civiles y militares, de un Estado determinado, que en este caso es nuestro Uruguay.

Por quienes lo integran, y por quienes actúan en su seno –individuos con aspiraciones justas, solidarias o egoístas y personales- es que dicho Factor, junto con sus sujetos y demás elementos constitutivos, se transforma en algo tan discutido, atacado y opinable en todas sus facetas.

Y se muestra además, sobre todo en su ámbito Interno, tan cercano a ítems provenientes de otros Factores del Poder Nacional, como la opinión pública, la economía, las finanzas, las estadísticas; etc..

A pesar de sus detractores y de todo lo que debe transformarse, actualizarse y mejorarse en el área de la política, como sostenían los griegos, **el hombre es un animal político** y hasta que en nuestro planeta exista el último integrante de la Humanidad, para bien o para mal existirá la Política.

A todos nosotros nos toca la tarea indeclinable de contribuir a que mejoren las decisiones político-estratégicas que se adopten en este Factor, para bienestar de nuestra Nación y de las nuevas generaciones.-

CAPÍTULO II

LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y SUS REGLAS

Dr. Daniel Vignali

SECCIÓN 1

Primeras ideas

1. El punto de partida.

Mientras la humanidad se encamina al tercer milenio de nuestra era, el sistema jurídico que regula las relaciones entre sus Centros de Poder independientes está alcanzando su quinto siglo de vigencia. No se trata de un sistema estancado o en vías de regresión; por el contrario, ha demostrado una gran practicidad, extraordinaria capacidad de adaptación a los tiempos y a las nuevas necesidades que ellos plantean y sobre todo una increíble, no siempre notada y vulgarmente negada eficacia para satisfacer los intereses de los sujetos a los que se dirige, los cuales, por sus características y atributos, no resultan entes fáciles de convencer y conducir.

Este punto de partida aporta algunas afirmaciones y la necesidad de ciertos esclarecimientos sobre tópicos controvertidos. Puede afirmarse por ser una evidencia que la experiencia confirma, la existencia desde cierta época de grupos sociales organizados política y administrativamente en una peculiar forma y sobre un espacio determinado, a los que se llamó Estados y que se relacionaron entre sí. También puede afirmarse que estos Estados a partir de otro momento histórico crearon unas estructuras orgánicas a la que denominaron Organizaciones Internacionales intergubernamentales, en cuyo marco actúan pero que, a la vez, adquieren individualidad y se relacionan con los Estados y entre sí. Como veremos más adelante el análisis histórico permite afirmar que los Estados, sin perjuicio de su atributo básico, la soberanía, requirieron desde un principio reglas para encausar sus relaciones y para colmar esta necesidad elaboraron normas jurídicas a las que se sometieron; es decir que crearon y fueron modificando distintos sistemas de derecho positivo vigente en el ámbito internacional.

Las dudas y confusiones que este peculiar sistema jurídico ha suscitado a lo largo del tiempo y ciertas posiciones socio-político-jurídicas, hacen necesario que en las páginas que siguen nos esforcemos por esclarecer varias interrogantes: ¿cómo entes que son soberanos pueden someterse a normas?, ¿cómo puede ser jurídica la naturaleza de estas normas si el sistema parece carecer de ciertas instituciones características y de la cohercibilidad necesaria?, ¿cómo es que el sistema va amoldándose a los requerimientos políticos de sus sujetos sin perder su carácter de jurídico?, ¿cuál es la real relación entre el derecho y la política internacionales?, ¿cuál el grado de desarrollo del sistema y su evolución histórica?, ¿en qué se funda el carácter obligatorio de sus normas?, ¿cuáles son sus fuentes?, ¿a qué sujetos dirige sus mandatos?, etc..

2. Los temas a considerar

El objeto reglado por una rama del derecho y el marco real en que se aplica contribuyen a caracterizarla y diferenciarla de las demás. Interesa por ello analizar someramente las relaciones internacionales cuya regulación es el objeto del Derecho Internacional Público, las estructuras políticas dentro de las cuales se desarrollan tales relaciones y la evolución histórica de las normas, el objeto y los sujetos reglados. Este esfuerzo lo intentaremos en las próximas secciones, pero por otra parte el análisis científico de la curiosa disciplina jurídica que nos ocupa debe ser precedido de una serie de consideraciones que alerten al lector acerca de su ubicación y dimensión dentro de la realidad.

El Derecho Internacional, como todo sistema jurídico procura concretar un ideal de vida (justicia) dentro de un marco ordenado y previsible (seguridad).

Los autores se han preguntado cómo logra el derecho Internacional estas dos metas y al responder ha sido frecuente la adopción de distintas variantes de dos posiciones extremas. Por un lado la de aquellos que con excesiva confianza le atribuyen poderes traumatúrgicos que le transforman en la panacea que por la sola fuerza de sus enunciados puede modificar para el bien a la sociedad internacional. Por otro lado la de quienes con excesivo escepticismo niegan la existencia del sistema o, al menos su eficacia y consideran sus “reglas” como una expresión de la peor política de poder cuyo fin es ocultar las intenciones de los estadistas que obran siempre según la capacidad de sus Estados justificándose con propósitos ni siquiera intentados en la realidad o, en el mejor de los casos, como la contribución de un grupo de fantasiosos idealistas.

Si bien estos planteos pueden entenderse dadas las peculiaridades del sistema que resulta cautivo de sus necesidades – ver infra -, en realidad ellos parten de una esquemática simplificación que no responde a los hechos, ni a la mecánica y las bases del propio Derecho Internacional. Corresponde más bien intentar un análisis más profundo que permita valorar en sus justos términos este sistema jurídico a través del cual sujetos que no admiten subordinarse y tienen distintas concepciones, procuran reglas que les obliguen y les aseguren un marco previsible donde concretar un ideal de justicia que todos compartan, dentro de un orden preestablecido, respetado y mutuamente acordado que les vincula sin afectar el atributo de su soberanía. Para concretar satisfactoriamente tal esfuerzo es necesario tener muy presente los obstáculos que tienen que superarse.

En primer lugar debe comprenderse que las dificultades para entender como funciona el Derecho Internacional Público y muchos de los equívocos a que ello conduce, resultan de las condiciones en que se encuentran los Estados cuando intentan concretar aquellos propósitos. Ellos se esfuerzan por realizar un ideal común de vida partiendo de posiciones ideológicas diferentes, a veces antagónicas, las que no quieren abandonar. Buscan además limitar su discrecionalidad sin

recurrir a los conceptos de señorío y subordinación que resultaría incompatibles con su soberanía. Necesariamente la estructura del sistema será de coordinación y girará en torno a las ideas de coexistencia pacífica, mutua tolerancia, beneficio recíproco, coordinación de los compromisos, buena fe para cumplirlos y apoyo directo para respaldarlos; componentes que no son comunes en el derecho interno, lo que ha propiciado confusiones y erróneas interpretaciones aún entre lo más graneado de la doctrina jurídica.

En segundo lugar debe de tenerse en cuenta que lo que aparenta ser un sistema rudimentario, primitivo según algunos autores, en realidad es el producto de una larga experiencia que acumulando sabiduría jurídica ha permitido sutiles distinciones y la concreción de matices que hacen operativo a un sistema en condiciones muy difíciles. No sólo es complicado regular jurídicamente a sujetos soberanos, sino que el problema aumenta cuando los sujetos del sistema se diversifican concretándose en diferentes y complejas estructuras. Más aún cuando las actividades reguladas son cada vez más y más complicadas y se realizan en ámbitos que ya exceden del planeta.

Para comprender en sus justos términos el complejísimo y eficaz instrumento que resulta de los que expuesto; es necesario dejar de lado preconceptos; profundizar en el razonamiento estrictamente jurídico científico, pero a la vez considerar las circunstancias fáctico-políticas en que funciona el sistema, sin confundir indebidamente ambos campos ni desconectarlos caprichosamente; considerar también los fines que persiguen y la filosofía que alienta a los Estados; evitando por último los paralogismos y errores lógicos a que tan delicadas situaciones pueden conducir. Creemos que contribuirá a estos propósitos hacer algunas consideraciones previas sobre el objeto reglado por el Derecho Internacional (Sección II) y sobre la evolución histórica de sus reglas (Sección II a VI), para concluir con el estudio de su concepto y naturaleza (Secciones VII y VIII). En Capítulos posteriores se analizará su fundamento (Capítulo II), sus fuentes (Capítulo III) y sus sujetos (Capítulo V).

3. Una primera descripción.

Antes de entrar a tales desarrollos propondremos una descripción provisional del objeto de nuestro estudio, a los solos efectos de que ella sirva de punto de partida. La finalidad del Derecho Internacional Público consiste en reglar cierto tipo de relaciones; principalmente las relaciones entre los Estados, unos sujetos con características especiales, que sólo ellos poseen. Es por esto que el sistema aparece con ellos y adecua su estructura a sus características más destacadas. En una primera aproximación puede describirse el Derecho Internacional Público diciendo que consiste en un instrumento apto para proporcionar principalmente a los Estados un conjunto de reglas jurídicas destinadas a regular sus relaciones mutuas (y la de las organizaciones que ellos crean) con la finalidad de establecer un orden que sin afectar el atributo de su soberanía les brinde un marco

seguro y confiable donde procurar concretar sus propósitos dentro de las estructuras políticas que ellos mismos crean para cada época.

Al intentar una definición más completa habrá que ajustar lo expuesto, precisar algunas ideas, complementar otras y fundar el porqué de cada posición. Esto se hará más adelante (supra Sección VII) y a lo largo de toda la obra. Por ahora y a los efectos de estos primeros intentos nos basta la descripción proporcionada la que obligará a hacer algunas breves consideraciones sobre ciertas características de los seres humanos y la necesidad de someterse a reglas jurídicas que tienen ellos y las organizaciones que crean, entre las cuales nos interesan los estados.

4. Nuestra opción

Vistas las distintas posiciones que adopta la doctrina haremos nuestra opción en materia de definición del Derecho Internacional Público. Seleccionaremos para ello el menor número posible de elementos que permitan a la vez llenar las exigencias de brevedad inherente a toda definición y demostrar claramente los perfiles del objeto definido diferenciándolo de otros semejantes. Ello nos llevará a dejar de lado caracteres a los cuales la doctrina ha dado alguna y en ciertos casos mucha importancia, lo que hacemos en mérito a lo anteriormente expuesto y no por considerarlos ajenos al concepto de Derecho Internacional y no merecedor de ser incluidos en él. En los numerales que siguen daremos razón de nuestras opciones.

El Derecho Internacional Público (general) puede definirse: como un conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan y coordinan coherentemente; que regulan las relaciones externas de los sujetos del derecho Internacional, especialmente los Estados y las Organizaciones Internacionales que estos crean (16); cuando actúan en el marco de una sociedad o comunidad internacional y que también alcanza a otros seres y entes cuando su situación puede gravitar en las relaciones de aquellos; con el propósito de concretar un ideal de justicia compartido por todos sus sujetos dentro de un marco de seguridad y certeza que efectivamente permita realizarlo. Procuraremos justificar nuestra opción.

5. Derecho Internacional Público (general)

Al incluir es esta denominación el adjetivo "internacional", se indica que el sistema va a referirse a hechos y a actos jurídicos que trascienden el ámbito espacial donde cada Estado ejerce con exclusividad su derecho de supremacía territorial (17). El objeto en estudio no se refiere al derecho interno, sino a otro tipo de derecho, al que regula las relaciones de los Centros de Poder pendientes, los Estados, y otros entes cuando se vinculan en el marco de una sociedad o comunidad (internacional) que los reúne (18). Al incluirse el adjetivo calificativo "Público", de entre las múltiples relaciones que trascienden el marco del derecho interno, se están excluyendo aquellas que

interesan a seres o entes que entablan relaciones privadas aunque ellas vinculen dos o más sistemas jurídicos internos y por ello deban considerarse internacionales, estas relaciones serán objeto de regulación por el Derecho Privado Internacional (19). Por último al calificar al Derecho Internacional Público como general se quiere señalar que sólo es objeto de nuestro análisis un sistema de normas de alcance mundial que abarca a todos los sujetos que estén en iguales condiciones objetivas. Sin negar por eso el carácter de normas del Derecho Internacional Público – que poseen -, no quedan comprendidas en esta definición las reglas particulares que se aplican a dos o más Estados en sus relaciones mutuas y que resultan de acuerdos o prácticas particulares (bilaterales), ni los sistemas regionales o de grupos de Estados con alguna peculiar afinidad, como puede ser el Derecho Internacional americano, el socialista, el aplicable a las relaciones dentro de la Europa de las comunidades o el de la comunidad británica de naciones (20), exclusión que no les niega el carácter de reglas del Derecho Internacional Público particular o regional que evidentemente poseen cuando llenan las demás condiciones exigidas.

6. Conjunto de normas jurídicas

a) Planteo

No parece lógico cuestionar este elemento de la definición: ¿qué otra naturaleza que no sea jurídica puede tener un conjunto de reglas denominado Derecho Internacional?, ¿acaso la experiencia no indica como evidente la existencia de las normas a que nos referimos y su satisfactorio funcionamiento como sistema jurídico?. A partir de 1930, con la publicación de la tesis de G. A. Ealz (op. cit. Nº 95) la afirmación doctrinaria de la naturaleza jurídica de las normas del Derecho Internacional Público quedó sólidamente explicitada y si alguna duda restaba, la práctica de los Estados, el desarrollo del sistema y la aparición de nuevas instituciones después de mediados de este siglo ya no permiten dudar sobre el carácter jurídico del sistema del Derecho Internacional contemporáneo y sus desarrollos inmediatos en la época post nuclear. Pero no siempre fue así ya que se trata de un conjunto de normas cuyas características intrínsecas, determinadas por la función que están llamadas a cumplir (dirigir mandatos imperativos y obligatorios a sujetos soberanos para que estos puedan concretar en un marco seguro un ideal común de justicia que evoluciona con rapidez), permiten con fundamento intentar otras explicaciones mediante la reformulación de los puntos de partida.

b) Las objeciones y su crítica

Las posiciones que discutían la naturaleza jurídica del Derecho Internacional fueron sostenidas hasta el primer tercio de este siglo por muchos autores de sólida y seria formación, dando lugar a dos grupos de opinión que se conocen como el de los negadores prácticos y el de los negadores teóricos del Derecho Internacional. El prestigio de estos autores, la solidez de sus

esfuerzos, determinadas circunstancias prácticas y en algunos casos cierto interés político, han permitido que aún hoy, al menos fuera del círculo de los especialistas, resulte común negar carácter jurídico al sistema que nos ocupa. Brevemente y siguiendo los argumentos de Walz al que haremos algunas actualizaciones, expondremos la situación que nos lleva a coincidir con la casi totalidad de la doctrina en afirmar la naturaleza jurídica del Derecho Internacional Público.

Los negadores teóricos [21] del Derecho Internacional afirman que la existencia del sistema no es objetivamente comprobable, considerándola impensable, no demostrable empíricamente. Entre estos autores los hay más radicales, que niegan la posibilidad de que exista el Derecho Internacional y otros que lo son menos y niegan la validez positiva del mismo.

Entre los primeros se esgrimen tres argumentos. En primer lugar se subrayan las inconsecuencias lógicas con que tropieza un Derecho Internacional construido sobre el dogma de la soberanía estatal (atributo inherente a los Estados), afirmando que soberanía y vinculación jurídica se excluyen mutuamente y que es incompatible con la calidad y dignidad de los Estados su sumisión a ciertos vínculos internacionales en sus relaciones con otros Estados. En segundo término afirman que la aceptación de la legalidad jurídico internacional se opone al cometido supremo del Estado, o sea al cuidado del bienestar de sus súbditos. Y por último, al menos algunos autores, dicen que el Derecho Internacional pretende atribuir derechos e imponer obligaciones a los Estados y que en realidad estos no son más que una abstracción del lenguaje para designar una realidad típica muy complicada ya que los únicos sujetos jurídicos son los individuos que no pueden disociarse en elementos más simples. Los autores que integran el segundo grupo y no niegan la posibilidad de existencia del Derecho Internacional, niegan su cambio su validez positiva.

Frente a estas afirmaciones Walz hace una sólida y decisiva crítica que procuraremos resumir agregando algunas reflexiones propias conducentes a afirmar la posibilidad conceptual de la existencia del Derecho Internacional Público como tal y a su validez positiva. Dice Walz

> *"En todo caso, no hay duda de que el concepto de Soberanía se ofrece a la consideración teórico – jurídica como una cabeza de Jano que está al frente del sistema del derecho político (interno) y del Derecho Internacional".*

Agrega luego que es cierto que la ciencia del Derecho Internacional pretenderá siempre construir su infraestructura teórica sobre la base de los Estados soberanos no sometidos a ningún otro poder superior, presuponiendo a los Estados como unidades históricas de acción que, al servicio de la justicia internacional, dan positividad con sus decisiones a un orden jurídico internacional. Esto es posible por tratarse la soberanía de un concepto metodológico "limítrofe", lo que lo ubica entre los conceptos fundamentales antinómicos y que posee un doble significado:

---

[21] Actualmente, al menos en cuanto conocemos, los autores no suelen adoptar esta actitud de rechazo radical al Derecho Internacional, lo que sí hicieron pensadores antiguos de gran prestigio: ESPINOZA, LASSON, LUNDSTEDT, GUMPLOWICZ, MAX SEYDEL y según como se considere el propio HOBBES.

negativo en cuanto postula la no sumisión del Estado soberano a la fuerza de decisión de otro poder jurídico; y positivo en cuanto postula la libre autodeterminación, un poder de decisión supremo y autónomo al establecer sus relaciones con los demás Estados. Como el concepto de soberanía presupone una pluralidad de Estados soberanos que afirman de un modo constante su soberanía unos frente a otros, tal soberanía no excluye la posibilidad de una legalidad internacional, pero la misma no puede ser impuesta a los Estados por un tercero o, como dice Heiborn (op. cit. Nº 50, citado por Walz): la soberanía es incompatible con la subordinación a una voluntad concreta, pero no con el sometimiento a un orden jurídico. Por consiguiente pueden existir normas jurídicas que se impongan a los Estados soberanos, pero su modo de producción debe ser característico, sin que puedan emanar de un tercero; mientras el orden estatal interno proviene de una voluntad de señorío, el orden jurídico internacional proviene de la voluntad coordinada de sus sujetos, lo que le caracterizará y diferenciará en el ámbito de las decisiones y de la eficacia, como veremos al analizar a los negadores teóricos.

Concluye Walz:

> *"...el dogma de la soberanía, exactamente entendido, no excluye la posibilidad de la vigencia de un Derecho Internacional respecto de los Estados soberanos, ambos conceptos se condicionan recíprocamente".*

ya que no es pensable el Derecho Internacional sin Estados soberanos. La coincidencia característica entre poderes creadores de la norma y poderes sometidos a la misma, donde el sujeto reglado, el Estado, es a la vez el creador de la norma y también el garante de su eficacia, halla en el concepto de soberanía su palpable y fundamental expresión. Pero estas características estructurales del sistema de normas no afectan la esencia jurídica de las mismas al decir de Walz:

> *"El Estado poderoso alcanzará su posición en el seno de la comunidad internacional gracias a las relaciones legales de la vida internacional, siempre que no aspire, impulsado por un afán imperialista de poder, a crecer hasta convertirse en "civitas máxima", destruyendo con ello las bases de un auténtico Derecho Internacional".*

Coincidimos con estas apreciaciones del autor alemán en cuanto resultan fundamentales para comprender la estructura y el funcionamiento de este peculiar sistema jurídico. Por otra parte creemos que ellas se reafirman si analizamos históricamente las coincidencias filosófico – jurídico – políticas que vinculan el concepto de soberanía en su moderno planteo y la idea de un sistema jurídico, el Derecho Internacional, para regular las relaciones internacionales. A mediados del Siglo XVII se dan una serie de circunstancias políticas muy especiales que concretan la afirmación de los modernos Estados nacionales centralizados alrededor de una autoridad a la vez que el debilitamiento de las autoridades pontificia e imperial. Es entonces cuando los nuevos actores protagónicos de las relaciones internacionales, los Estados nacionales, necesitan consolidar su poder en el ámbito interno

eliminando las jerarquías feudales y rompiendo los lazos de dependencia con el Imperio y sobre todo con el Pontificado.

Esto se logrará tras un cruento enfrentamiento político después de la Guerra de los Treinta Años. Era necesario legitimar esta nueva situación y ordenarla armónicamente a través de principios vertebrales. Se recurre entonces a una reformulación del concepto de soberanía, que adquiere a partir de entonces a una reformulación del concepto de soberanía, que adquiere a partir de entonces sus actuales connotaciones y significado: el poder supremo en lo interno, cuyo depositario es el único legitimado para el uso de la fuerza y el poder independiente en lo externo, cuyos depositarios múltiples se reconocen como iguales entre sí y no admiten ningún poder ajeno que los subordine individual o conjuntamente. Se concreta así un atribuyo conceptual apto para explicar y justificar la nueva distribución de poder, para fundar la pretensión de hacer desaparecer las anarquizantes potestades feudales y para desconocer la pretendida supremacía pontifical o imperial. Se parte entonces del principio de la igualdad soberana de los Estados, que por definición supone que la soberanía es un atributo compartido por varios, que se da en un solo tipo de organización societaria, los Estados, pero en un tipo que naturalmente se compone de múltiple individuos. En efecto, si esto no fuere así, si un solo poder se impusiere a los demás no se trataría de un poder soberano sino supremo, cuya existencia es lo que precisamente se procura evitar con el concepto de soberanía. Inmediatamente de estas comprobaciones surge que así como en lo interno el atributo de la soberanía debe ser supremo, ilimitado en sus posibilidades para lograr ser exclusivo y excluyente en manos del poder central, siendo su único depositario en ese marco; en el ámbito externo si también fuere supremo e ilimitado conduciría a consecuencias contrarias a las que se desean. En efecto, si por poseer el atributo de la soberanía los Estados no pudieran ver limitada su voluntad, todos estarían legitimados a hacer lo que desearen en la medida en que lo pudiesen y, en algún momento, uno de los Estados entre todos podría reunir suficiente poder como para imponerse a todos los demás, haría desaparecer la soberanía de estos y la propia desaparecería al desnaturalizarse y transformarse en supremacía. Como consecuencia inevitable la soberanía estatal que no puede someterse a una voluntad ajena, necesariamente debe someterse a un orden jurídico que preserve su existencia. Ese orden jurídico no puede ser estructurado a partir de un señorío, lo que desnaturalizaría la soberanía, debiendo estructurarse a partir de la idea de coordinación. Se crea entonces un sistema jurídico de coordinación, el Derecho Internacional clásico que armoniza sus mandatos con el atributo de la soberanía que poseen sus sujetos que a la vez lo crean. En consecuencia el atributo de la soberanía es común por definición a diversos sujetos y excluyente de la supremacía única de uno cualquiera de ellos; necesita para actualizarse de un orden que permita concretar un ideal de justicia a partir del Principio de la Igualdad Soberana de los Estados; requiere un orden jurídico justo al cual se sometan los Estados soberanos por su libre voluntad para proteger ante todo su propia soberanía; que ese

orden jurídico no les pueda ser impuesto por una voluntad de señorío ajena, pues entonces dejarían de ser soberanos, y del cual tampoco pueden desligarse libremente ya que entonces no sería un sistema jurídico, ni daría ningún marco de seguridad y los pondría en riesgo de dejar de ser soberanos. Se crea así el Derecho Internacional, orden jurídico con estructura de coordinación, donde el sujeto reglado en ejercicio de su soberanía crea con sus iguales las reglas a que se sometería y por el Principio de la Buena Fe, una vez obligados no pueden desligarse del compromiso caprichosa ni unilateralmente; las normas de este sistema, por su estructura, presentan peculiaridades en su origen, evaluación y ejecución, pero poseen todos los caracteres de las normas jurídicas, persiguen concretar un ideal de justicia, son obligatorias, su incumplimiento ocasiona consecuencias desagradables para el infractor y crean un ámbito seguro y posible de anticipar con certeza dónde se desarrollan las relaciones internacionales. El sistema se denomina Derecho Internacional Público, la experiencia práctica indica que funciona correctamente y es normalmente acatado por los Estados. No cabe negarle naturaleza jurídica.

A las otras dos objeciones responde Walz afirmando que, justamente, la solución legal – racional de la tensión antinómica entre el nacionalismo y el internacionalismo se estructura a través del Derecho Internacional, lo que si bien no fuera quizá tan claro en su época – 1930 – cuando se estaba recién saliendo de la postura del Derecho Internacional clásico, resulta hoy de toda evidencia a poco de leer con detención las normas básicas y Principios del Derecho Internacional adecuado para regular unas relaciones internacionales signadas por las condicionantes exigencias de la tecnología nuclear y sobre todo los desarrollos y logros de la normativa plasmada en la Carta de las Naciones Unidas. Decía ya por entonces el autor alemán con gran claridad de percepción:

> *"Para el mundo cultural del occidente moderno (hoy nos referiríamos simplemente mundo cultural moderno) el supuesto de una pluralidad de Estados coexistentes y cooperantes es un hecho empírico irrecusable. El entresijo de relaciones entre estos Estados constituye hoy, asimismo un hecho sociológico tan indiscutible que cabe aceptarlo como presupuesto irrevocable. Pero consecuencia de ello es la indisoluble trabazón del fenómeno – en apariencia puramente estatal – del bienestar de los súbditos propios, con el destino de los Estados extraños".*

Las consecuencias del avance tecnológico actual y una correcta capacidad de observación de nuestra época permiten constatar el acierto de Walz. En cuanto al tercer argumento referido en la página 67, Walz se limita a decir que los autores que consideran al Estado una unidad artificial carente de sustrato objetivo no niegan la existencia del Derecho Internacional, sino que entienden que sus mandatos se dirigen a individuos destacados que el orden jurídico estatal designa como órganos internacionales.

Siendo posible y no encerrando contradicción alguna la existencia de un orden jurídico internacional con legalidad propia, puede preguntarse: ¿él es válido y positivo? A lo que se responde:

> *"...ciertos hechos típicos empíricamente comprobados en la práctica internacional (los innumerables tratados, el respeto a las reglas consuetudinarias) indican sin dejar lugar a dudas que los Estados reconocen la existencia de ciertas normas internacionales".*

La pregunta que inmediatamente se formularán los negadores teóricos es si estas normas son jurídicas, cosa que ellos no aceptan.

Rápidamente veamos sus objeciones. Los negadores teóricos admiten que las relaciones internacionales están reguladas por ciertas normas cuya obligatoriedad y normatividad son generalmente admitidas, pero niegan que debe atribuírseles carácter jurídico. Sostienen su posición en dos líneas argumentales, una relacionada con las fuentes y otra vinculada a la realización del Derecho Internacional. Respecto de las fuentes dicen que todo orden jurídico objetivo presupone necesariamente una comunidad social y necesita de un legislador, careciendo de ambas cosas el Derecho Internacional. En relación a la realización impugnan el carácter jurídico del Derecho Internacional porque sus pretensiones y las facultades conferidas por sus normas, carecen de jueces y de ejecución coactiva.

Ya hace 60 años Walz demostraba lo insustancial de estas objeciones y el desarrollo del Derecho Internacional a partir de entonces no ha hecho más que reafirmar y clarificar su aserto. Frente al hecho cierto de que en el campo internacional no se encuentra una organización jerárquica como la estatal ni la solidaridad que en ella se presenta, manifestándose en cambio fuertes tensiones latentes, decía Walz que si bien era necesario que existiese una comunidad para que surja un orden jurídico "... no por ello podemos afirmar que esta comunidad debe de tener la estructura propia de la comunidad estatal..." y que una comunidad diferente genera un sistema jurídico de distinta estructura. Agregaba que si bien hay tensiones en la comunidad de Estados, también existen en ella finalidades comunes cuando se trata de mantener los principios generales de la civilización moderna. Hoy en día el análisis de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que se repiten en la Carta de todas las grandes Organizaciones Internacionales y el de todas las manifestaciones de voluntad multilateral de los Estados cuando se ocupan de temas trascendentes, evidencian la presencia de amplias coincidencias y fuertes vínculos entre ellos más allá y no obstante las oposiciones que también existen. La imposibilidad material, dada la actual tecnología bélica, de iniciar un conflicto a escala mundial sin riesgo de poner en peligro la existencia de todos, aún la de los vencedores, está exigiendo una constante armonización de intereses y concesiones a realizar en el marco de algún tipo de organización societaria o comunitaria a través de reglas jurídicas. Y esto es lo

que ocurre a través de instituciones apropiadas para ligar a sujetos soberanos, según lo demuestra la experiencia cotidiana.

La carencia de un legislador y de una jurisdicción internacionales, actualmente tampoco constituyen objeciones de peso que permitan negar la existencia de un sistema de reglas jurídicas internacionales. Ya decía Walz que "Si se entiende por ley en sentido material toda norma jurídica de carácter general sin tener en cuenta su origen, no habrá ninguna dificultad de aplicar este concepto al tener en cuenta su origen, no habrá ninguna dificultad de aplicar este concepto al Derecho Internacional". Y más aún ya que derecho y ley no son equivalentes, siendo esta sólo una forma histórica de crear el derecho. Tampoco es cierto que el Derecho Internacional carezca de jueces debiendo tenerse en cuenta la jurisdicción arbitral y la por entonces reciente Corte Permanente de Justicia Internacional. Treinta años más adelante Jiménez de Aréchaga (op. cit. Nº 54) opinaba en el mismo sentido. Actualmente resulta evidente que el Derecho Internacional general dispone de procedimientos a través de los cuales crea sus normas de derecho positivo – las fuentes del art. 38 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia – y de institutos reconocidos, aceptados y acatados a los cuales sus sujetos pueden someter sus controversias a fin de recibir una solución que los obliga. No resulta menos evidente que estos procedimientos e institutos no son ni pueden ser idénticos a la ley en sentido formal ni a los tribunales internos. Si estas identificaciones se produjeran, los Estados – principales sujetos del derecho Internacional – dejarían de ser soberanos y el Derecho Internacional dejaría de ser lo que es – un sistema jurídico de coordinación – para transformarse en otra cosa.

Pese a estas diferencias apuntadas y que son intrínsecas al sistema, las características de las normas del Derecho Internacional, sus formas de producción y la manera de resolver los conflictos a que su aplicación o interpretación dan lugar, indican claramente que se trata de normas jurídicas de derecho positivo. Negar esto significaría transformar la interpretación del problema planteado en una cuestión nominativa, dando a los viejos conceptos nuevas referencias y distintos contenidos.

La última objeción a la existencia o eficacia del Derecho Internacional es la falta de ejecución coactiva de las pretensiones que genera y de las facultades que confiere. Resulta claro, como dice Walz que la ejecución coactiva.

> *"...... da al procedimiento estatal de realización del derecho aquella regularidad racional que hace posible a la parte en busca de justicia hacer un cálculo relativamente seguro de las probabilidades", y que "Es indudable que no existe en Derecho Internacional un órgano coactivo que actúe con las mismas atribuciones y con la misma regularidad e irresistibilidad".*

Estas afirmaciones continúan siendo ciertas 60 años después y lo seguirán siendo mientras exista el derecho Internacional Público destinado a regular las relaciones entre sujetos soberanos. Pero también es certero lo que inmediatamente afirma el autor alemán cuando agrega:

> *"Pero ello no nos autoriza a decir que el derecho Internacional no es derecho ya que la ejecución del derecho puede hacerse por los mismos interesados lo que ocurre en todos los grupos de escasa cohesión que crecen de una organización coactiva central, lo que ocurre en los ordenamientos primitivos".*

Compartimos la idea central expuesta por Walz, pero no creemos que como parte de sus consecuencias pueda afirmarse que el Derecho Internacional Público constituya "un ordenamiento jurídico primitivo". Entendemos que responde a las propias características de un sistema que dicta normas obligatorias a sujetos soberanos el hecho de que la creación de estas y el ejercicio de la coacción se mantengan en manos de los propios sujetos reglados. Conforme a lo que ya se expuso supra (Sección I, Nº 2), lograr un sistema de estas características no es el resultado de un "primitivismo", sino el fruto de una larga experiencia.

Sólo después de importantes esfuerzos de las ciencias jurídicas y de un gran desarrollo de las ideas políticas y filosóficas pudo concretarse un sistema de reglas a través del cual se elaboró un ideal de justicia superior, con órdenes positivas y capacidad sancionatoria, dirigido a sujetos soberanos (los Estados) que por su relación y ubicación respecto al sistema quedaban obligados, sometidos a las normas jurídicas, sin posibilidad de desligarse de ellas por su sola voluntad, y sin perder su carácter soberano, porque esas reglas no les hacen depender de ningún poder político que les sea ajeno. Y solo otro desarrollo jurídico tan importante como el primero ha permitido, después de más de 300 años ir estructurando un ingenioso sistema institucional para la creación de las normas, la evaluación de las conductas a la luz de las mismas y el castigo de los infractores, que siendo cada vez más efectivo, seguro y difícil de eludir por sus sujetos, no atente contra la soberanía de estos, manteniendo su funcionamiento en manos de los mismos interesados en su conjunto como si se tratara de la más pura democracia directa.

En conclusión debemos coincidir con Walz en que

> *"Las diferencias ... atañen a la estructura histórica especial de formas diversas del derecho ... (pero).... No hemos encontrado motivo alguno gnoseológicamente fundado para negar carácter jurídico al Derecho Internacional sobre la base de los argumentos relativos a su realización".*

Como tampoco respecto de aquellos referidos a sus fuentes. Debe agregarse que esto resulta así por definición ya que los Estados para defender su soberanía e impedir que uno o varios de ellos mancomunados puedan hacerla desaparecer, necesitan de reglas, más precisamente de normas jurídicas que les obliguen y por otra parte, para que no se distorsiones ni se agrada el atributo de la soberanía, tales reglas deben de crearse, evaluarse y cuidarse aplicando una estructura de coordinación. Ello necesariamente conduce a un sistema jurídico del tipo del Derecho Internacional, con ineludibles diferencias mecánico – estructurales con los sistemas de señorío, aptos para regular las relaciones municipales, internas, que se dirigen y ordenan a sujetos subordinados, no sólo al

derecho sino también a personas, entes o instituciones que se reconocen y admiten jurídicamente por encima de ellos. En conclusión el Derecho Internacional Público es un sistema jurídico que necesariamente tendrá las características que posee en cuanto a sus fuentes y a su realización mientras no se desnaturalice y se cambie por un sistema de derecho comunitario (con autoridades supranacionales) o en un completo sistema interno de subordinación a escala mundial.

7. Principios coordinadores

El sistema del Derecho Internacional Público (general) no sólo comprende un conjunto de normas jurídicas positivas, originadas en aquellas fuentes formales que el propio sistema reconoce como válidas para su producción (35), sino también posee un conjunto de principios, los llamados Principios Generales del Derecho Internacional. Estos principios concretan el ideal de justicia a que tiende el sistema jurídico dando sentido al marco de seguridad que crea su obligatoriedad, jerarquizando conceptualmente sus normas y aportando coherencia al conjunto de derechos y obligaciones. Estos principios, por pertenecer a un sistema de coordinación, aunque muchas veces se recogen y explicitan en normas de derecho positivo, no se encuentran orgánicamente expuestos como ocurre en los sistemas de subordinación, por ej., en algunos casos, en la llamada parte dogmática de sus Constituciones. Algunos de estos Principios son inherentes al sistema, como el de la igualdad soberana de los Estados, la existencia de un ámbito de jurisdicción doméstica, la no intervención, el principio de la buena fe y el de la reciprocidad, el “pacta sunt servanda”, etc., ya que sin los mismos el sistema desaparecería o se desnaturalizaría. Otros han sido reconocidos desde épocas inmemoriales, como la existencia de zonas de jurisdicción y de libertad en el mar. Los hay también muy recientes pero de gran importancia por su significación, como los de prescripción del recurso a la fuerza y la solución pacífica de las controversias. Estos principios en algunos casos se han establecido en las grandes convenciones multilaterales, como la Carta de la Naciones Unidas, la Carta de la OEA, la Declaración sobre los Derechos y Deberes de los Estados de 1933 o en importantes tratados como la Carta del Espacio. El Tratado sobre Antártida, la Convención sobre Derecho del Mar o la Carta sobre Derechos y Deberes Económicos de los Estados. En algunas oportunidades se han concretado en reglas consuetudinarias; y en otros casos siendo su existencia evidente y presupuesto de todo el funcionamiento del sistema no han recibido una concreción formal en el derecho positivo. Incluso en el Convenio de Viena sobre la forma de celebrar tratados se ha descrito la constitución y efectos de las llamadas normas imperativas del Derecho Internacional (36), La existencia e importancia de estos principios, cuyo contenido se profundiza a medida que resultan más necesarias las normas jurídicas para la supervivencia de los estados e incluso de la civilización, es indudable y está fuera de discusión, razón por la cual merecen ser incluidos en la definición.

8. Regulación de las relaciones externas entre sujetos en un marco determinado.

Como toda norma jurídica regula las relaciones externas de sus sujetos cuando estos actúan en el marco de la sociedad o de una eventual comunidad internacional. Esto excluye la pretensión de regular la conducta de los Estados (o de otros sujetos) en su ámbito interno, lo que pertenece a su jurisdicción doméstica, salvo en los casos en que esta posibilidad de regulación haya trasvasado al Derecho Internacional, por la asunción de un compromiso o por ponerse en peligro la paz y seguridad internacionales (37).

9. Los sujetos.

El derecho Internacional Público está dirigido a regular principalmente las relaciones entre los Estados que son los actores principales de la Relaciones Internacionales. También poseen la calidad de sujetos de este sistema las Organizaciones Internacionales intergubernamentales y las comunidades beligerantes, estas en un aspecto más limitado. Las reglas de este sistema también alcanzan al ser humano individual, en algunos casos otorgándoles derechos y más frecuentemente imponiéndole obligaciones (38), razón por la cual la mayoría de la doctrina los considera sujetos de derechos y/u obligaciones del Derecho Internacional. En casos especiales se han considerado sujetos del Derecho Internacional a otros entes que han gravitado de alguna manera en las relaciones internacionales (39).

10. La justicia, la seguridad y la certeza.

Estos son valores inherentes a todos los sistemas jurídicos, que también encierra el Derecho Internacional y cuyas manifestaciones y características se analizarán a lo largo de este Curso.-

---

(35). Ver en este tomo Capítulo III.
(36). Ver en este tomo Capítulo IV.
(37). Ver en el tomo II el Capítulo dedicado al estudio de la jurisdicción doméstica.
(38). El atentado al comercio internacional en la piratería, el incremento de la destrucción innecesaria u ofensiva en los crímenes de guerra, etc.
(39). Ver al respecto el Capítulo I del Volumen II de esta obra. En relación a nuestra posición ver la obra cit. En Nº 109.

CAPÍTULO III

EL ATRIBUTO DE LA SOBERANÍA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1. INTRODUCCIÓN.

Cuando en cualquier ámbito de las actividades humanas se hace referencia a la soberanía, no se está describiendo con esta expresión a ninguna cosa que posea materialidad tangible, ni siquiera una esencia inmaterial propia y que, con alguna de estas naturalezas, pueda existir como tal, con independencia de los seres humanos. Al utilizarse la expresión se evoca, y muchas veces también se invoca, una realidad inmaterial, vinculada a los seres humanos y a la organización de las colectividades que ellos crean; se expresa, o se desea expresar, una realidad conceptual, que procura reconocer y explicitar algunas de las profundas determinantes del obrar humano en su vida de relación. Con esta expresión siempre se ha hecho referencia a los intentos de explicar y justificar determinada forma de organizarse, relacionarse, regularse, limitarse, subordinarse y controlarse mutuamente de los seres humanos que viven en comunidad [(1)], dentro de un marco geográfico delimitado por fronteras que les aglutinan, a la vez que les separan de otros grupos semejantes, que con ellos comparten el mundo actuando con independencia.

Con la expresión soberanía se hace referencia a algo inmaterial, conceptual. La soberanía es una idea fuerza legitimante, creada por los seres humanos, pero que no se origina solo en la mente de aquellos, sino en ella a través de la observación que estos, exteriorizándose, hacen de sus propias conductas en sociedad, tanto en lo que respecta a las relaciones interindividuales dentro de cada grupo [(2)], como a las relaciones intergrupales de esos conjuntos humanos al organizarse como Centros de Poder independientes llamados, históricamente a partir del Renacimiento, Estados [(3)].

El vigor elusivo que ha tenido esta idea fuerza y que ha dificultado su aprehensión, no solo por el vulgo sino también por los más fuertes, eruditos y metódicos pensadores, radica en que ella misma, como el espíritu humano, necesita recurrir a aparentes contradicciones para ayudar a que su convivencia sea como ellos desean que sea, a fin de lograr justicia, certeza y seguridad, pese a que esos mismos seres humanos que así conocen y desean el bien, ocasionalmente, muchas veces, en defensa de sus debilidades, obren el mal que realmente racionalmente rechazan y saben que, en definitiva, les perjudica.

---

(1) Por nuestro concepto de comunidad y sus diferencias con la sociedad internacional, puede verse Heber ARBUET VIGNALI: Las Organizaciones Internacionales. Los conceptos de Sociedad y Comunidad internacionales, en Derecho Internacional Público de ARBUET – JIMÉNEZ – PUCEIRO, Tomo V, Capítulo I, Sección I, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 1994 y también Heber ARBUET VIGNALI: Las claves jurídicas de la integración, en trámite de publicación, Capítulo IV, Sección II.

(2) Soberanía en el ámbito interno de los Estados, con el significado de "supremacía" consagrada dentro del marco del derecho político, constitucional y que se ejerce entre fronteras.

(3) Soberanía en el ámbito exterior, el de las relaciones internacionales, con el significado de "igualdad e independencia" consagradas dentro del marco del Derecho Internacional Público y que trasciende las fronteras para establecer relaciones independientes.

La soberanía, desde un enfoque instrumental, es una idea fuerza legitimante, originada en la razón y en la experiencia, a través de la observación objetiva de los hechos que concretan las relaciones humanas. Los seres humanos recurren a ella con determinados propósitos; para lograr que los grupos políticos que integran actúen en determinada forma, en procura de obtener ciertos fines. Políticamente es un instrumento ideológico de ordenamiento social. Jurídicamente es una idea fuerza legitimante de una determinada forma de ejercer el poder. Socialmente puede ponerse al servicio de distintos intereses, pero aunque esta posibilidad fáctica exista, la permisividad e indefinición que de ella resultan, científicamente no es admisible porque, el origen histórico del concepto, su desarrollo filosófico por los pensadores, los esfuerzos de la doctrina jurídica y de la práctica política en su aplicación a las relaciones internas e internacionales determinan que no sea correcto pretender ni invocar cualquier contenido al utilizar la expresión soberanía. Pese a ello, en la realidad se han dado distintos contenidos conceptuales a la expresión “soberanía”; algunos de ellos son absolutamente caprichosos e improcedentes y hay otros válidos en el marco de una disciplina pero que, trasladados a otra constituyen un abuso terminológico científicamente condenable. No obstante, esos abusos han existido y las confusiones derivadas de ellos resultan frecuentes, porque, en última instancia, también la soberanía constituye una invocación mágica que viene acompañada de una fortísima carga vital y tiene una fuerza propia que es importante poner al servicio de cualquier causa, esta vis mágica es propia de todo concepto que intente analizar sobre todo explicar y fundar los vínculos entre el poder y su ejercicio y la necesidad de explicarlos y hacerlos aceptables. Los faraones recurrieron para ello a la invocación mágica de sus ritos sacerdotales; los doctrinos de las grandes religiones monoteístas recurrieron al Dios creador y su relación con sus criaturas; y el esfuerzo racional a partir del Siglo XV, tampoco fue ajeno a este expediente, aunque lo situó sobre otros fundamentos.

Personalmente entendemos que resultan aceptables como válidos algunos de estos “recursos mágicos”. En definitiva al poder y las causas concretas para su ejercicio en las relaciones humanas parecería que sólo pueden provenir de la naturaleza misma o de un ser superior que la haya creado. Pero estos enfoques son filosóficos y cada uno deberá asumir su responsabilidad personal frente a los mismos. En un enfoque exclusivamente jurídico, sobre bases científicas, debemos prescindir de este tipo de consideraciones e intentar explicar la soberanía evitando las especulaciones filosóficas que la subliman [4] en un algo superior y sobre todo las invocaciones mágicas interesadas que la desnaturalizan al ponerla al servicio de intereses no siempre particulares. Debemos intentar una explicación racional, a partir de la historia y la filosofía del derecho, de esta idea fuerza que en sus

[4] No porque su análisis sea improcedente ya que al contrario resulta de la más alta trascendencia, sino porque está fuera del ámbito de lo jurídico.

entrañas es filosófica y por su naturaleza y destino siempre abrirá evocaciones mágicas: interesadas, o sublimes, o simplemente ingenuas.

2. ÁMBITOS DEL QUEHACER HUMANO DÓNDE SE HA DESARROLLADO LA IDEA DE SOBERANÍA.

El polivalente significado con que se ha utilizado la expresión "soberanía" no es producto del azar o del capricho. Son muchos los diferentes ámbitos de la actividad humana en que se ha recurrido a la idea de soberanía para explicar y a veces fundar determinado tipo de actividades del ser humano actuando en sociedad. Estos campos de actividad, si bien distintas, tienen muchos puntos de contacto, zonas comunes y, generalmente, resulta que comprenden distintos enfoques de una misma realidad. Si a esto se suman las esencias mágicas que siempre capta la idea de soberanía, el respeto que ella concita, la fortaleza que encierra, es fácil explicar que se procure el aval de este concepto para respaldar toda pretensión y prestigiar todo emprendimiento. Las consecuencias metodológicas de esta situación son nefastas. Resulta correcto atribuir distintos significados a la expresión "soberanía" en las diferentes ciencias dónde ella juega un papel importante (5). Se incurre en confusión cuando a la expresión se le atribuye en una rama del saber el significado que se adecua a otra pero que no es válido en la disciplina a la cual se le extiende. Constituye un abuso ajeno al mínimo rigor metodológico recurrir a la expresión cuando respecto al objeto en estudio ella no tiene ningún significado científicamente admitido, cundo técnicamente no es pertinente y sólo despierta en el profano la referida reverencia mágica. Y resulta una fantasía en cierto modo infantil y perjudicial, recurrir al término con el único fin de reverenciar la importancia que se atribuye al objeto, persona o institución de quién se dice que la posee.

Expresa Jorge JELLINECK (6) que "La soberanía es en su rigen histórico un concepto de índole político que sólo más tarde se ha condensado en uno de índole jurídica. No se ha descubierto este concepto en el gabinete de sabios extraños al mundo sino que debe su existencia a fuerzas muy poderosas cuyas luchas forman el contenido de siglos enteros. El proceso histórico no ha sido hasta ahora dibujado con precisión". En similar línea de razonamiento G. A. WALTZ (7) dice que "El concepto de soberanía es como una cabeza de Jano y esto trae confusiones. Desde que el concepto de soberanía por obra de Bodin se vio llamado a desempeñar un importante papel en el derecho político y en el derecho internacional de occidente, sirvió constantemente – es un hecho indiscutible – de vehículo lógico para fines políticos muy determinados".

La posición de los autores citados evidencia los complejos y variados caminos que deben transitarse para aprehender el concepto de soberanía, aunque la investigación se circunscriba al

---

(5) La filosofía, el derecho interno, el derecho internacional y el comunitario, la política.
(6) JELLINECK, Jorge: Teoría General del Estado, Madrid 1916, tomo II, pág. 74.
(7) WALTZ, Gustav Adolf: Esencia del Derecho Internacional y crítica de sus negadores. Madrid 1943, pp. 205 y 206.

período mas reciente en el cual de transforma en el eje de la organización política y jurídica interna de los Estados y en el de sus mutuas relaciones exteriores.

El panorama se toma más complejo si se tiene en cuenta que, además de los diferentes contenidos, muy vinculados entre sí, que posee la idea de soberanía en la política y en el derecho internos e internacionales, ella también tiene un muy profundo significado filosófico y sociológico y transita con mucha fuerza, gran capricho y poca seriedad por una variadísima y folklórica cantidad de otros campos del saber y la actividad.

La idea de soberanía ocupa un importante lugar en el pensamiento filosófico, en el político y en el jurídico, tanto interno como internacional. Con seriedad y pertinencia también puede ser ubicada en otros campos y analizarse, por ejemplo, desde una perspectiva sociológica o estratégica. Algunas de estas perspectivas serán consideradas someramente más adelante. Debe señalarse que no perjudica demasiado el uso popular y caprichoso que suele hacerse del vocablo [(8)]. Más preocupante es el recurso indebido al término para adornar con su prestigio mágico ciertas instituciones políticas o jurídicas, que no tienen ningún vínculo científico con el mismo [(9)]; esto no solo confunde un análisis difícil por sí mismo, sino que además demuestra la existencia de una malintencionada o errónea tendencia a lograr fortalecimientos políticos que no corresponden. El daño mayor, por las confusiones metodológicas que se producen, resulta cuando prestigiosos juristas recurren a la idea de soberanía para atribuírsela, por razones filosóficas, a instituciones jurídicas del ámbito de las relaciones privadas dónde su impertinencia es evidente tanto desde un punto de vista jurídico como desde otros políticos o sociales; o cuando se la vincula con las relaciones de derecho público en el marco político internacional sin atender a las exigencias que explican a la soberanía en su devenir histórico [(10)]. La buena fe y sanas intenciones con que se formulan estos planteos no alcanzan para evitar el daño conceptual producto de su ligereza.

En los distintos ámbitos en que corresponde su aplicación, el significado de la idea de soberanía es diferente. El concepto se origina en la especulación filosófica entre fines de la Edad

[(8)] Por ejemplo en la letra de una canción popular rioplatense: “Hoy te quiero más que ayer, pero menos que mañana; mi pasión es soberana y le exige a tu querer”.

[(9)] Tales los casos en que se dice, por ejemplo que “la asamblea del gremio, o del club social, o del consorcio de propietarios, es soberanía”. O cuando se pretende que los legisladores, que son representantes del pueblo fraccionado en las corrientes de opinión que alcanzan número suficiente para adquirir bancas parlamentarias, o que el ejecutivo, que es representante del pueblo a través de las personas que alcanzan la mayoría, son además “depositarios de la soberanía”; lo que no es correcto pues esta radica en la nación o el pueblo en toda su extensión y no en sus manifestaciones fragmentarias.

[(10)] Tal es el caso de los jusinternacionalistas que hablan de una futura “soberanía internacional o universal”, concepto contradictorio en sí mismo; o el de los que aplican el concepto a institutos que nada tienen que ver con él, como cuando un autor uruguayo escribe “Los pueblos son considerados hoy sujetos del Derecho Internacional.....porque ellos a su vez son soberanos y su soberanía es anterior a la de los Estados.....Otro tanto sucede con los individuos y la familia....”. Ideas estas con las cuales filosóficamente se podrá o no concordar, pero que jurídica y políticamente son absolutamente incorrectas ya que la soberanía, concepto propio de estas disciplinas, ha sido concebida, se ha desarrollado y sigue siendo un atributo exclusivo de los Estados independientes que adquiere sentido junto a la idea de Estados nacionales enmarcados por fronteras.

Media y comienzos del Renacimiento, trasciende luego a las ciencias jurídicas y políticas internas, para extenderse al campo internacional con la aparición de los sistemas del Derecho Internacional Público y del equilibrio de poder de los Estados.

En las primeras épocas se recurre a la idea de soberanía para sustentar ideológicamente la justificación de un determinado orden dentro de un grupo social. Cualquier orden requiere de un principio ordenador y este de una autoridad que le ponga en práctica. Durante la Edad Media, en el ámbito interno de los Centros de Poder independientes [(11)] la autoridad ordenadora se había fragmentado, el poder se había dispersado al infinito y como consecuencia el orden y la seguridad que de él provienen, prácticamente, eran inexistentes, lo cual tomaba muy difícil la vida en sociedad, no sólo para el ser humano común, sino también, incluso, para los gobernantes, por poderosos que ellos fueran. En el ámbito internacional, esta dispersión de poder en lo interior, debilitaba la coherencia de los Centros de Poder independientes que sólo teóricamente centralizaban bajo sus dominios a los distintos estamentos feudales; la debilidad de los grupos menores facilitaba y permitía la gravitación preponderante en las relaciones exteriores de dos Centros de Poder aglutinantes: el Papado y el Imperio [(12)]. Si bien tanto uno como otro de estos poderes ejercían su influencia sólo en la Europa cristiana y, dentro de ella, en muchas ocasiones, únicamente podían respaldar un orden débil, fragmentario e inestable, ambos fundaban la legitimidad del ejercicio de su autoridad en la idea de la existencia de Dios fuente de dónde provenía todo poder, el cual era delegado en su Vicario, el Papa, o en la idea filosófica de nación – pueblo que por algún procedimiento aceptaba someterse a un Señor y estos a otros, de tal manera que, en definitiva, la voluntad de los grandes Señores (principales electores) determinaban la casa reinante y la persona que quedaba legitimada en el Imperio para ejercer el poder y ordenar el sistema.

Hacia fines de la Edad media algunos reyes, que en realidad eran Señores feudales más importantes de una región determinada que poseía las características apropiadas para transformarse en lo que después se conocería como Estado nacional [(13)], se fueron fortaleciendo y estuvieron en condiciones de intentar centralizar el poder interno dominando a los estamentos feudales menores de la comarca. A partir de allí, pretendieron conducir sus relaciones con otros agrupamientos iguales sin admitir la tutoría del Papado o del Imperio. Esta pretensión debió ser impuesta por la fuerza, consolidada políticamente y después legitimada. El fundamento de tal legitimación no podía ser el mismo que aquel que hasta entonces se había utilizado por el Papado y el Imperio, pero las

---

[(11)] Por el concepto de Centro de Poder independiente, ver H. ARBUET – VIGNALI: Lecciones de Historia de las Relaciones Internacionales, tomo I, Capítulo I, Sección II, Ed. FCU, Montevideo 1993.

[(12)] Sobre el sistema de la Unidad que estructura este tipo de relaciones de los poderes exteriores, ver H. ARBUET – VIGNALI: op. cit. en nota 11, tomo I, Capítulo II, Sección II.

[(13)] Expansión del poder del Señor directamente y a través de lazos de vasallaje sobre un espacio geográfico con límites o marcas claras y seguras, poblado por un grupo de seres humanos homogéneo en algunos aspectos importantes, con cierta historia y tradiciones comunes, todo lo cual les permitiría constituir una autoridad común a la cual someterse.

circunstancias históricas y socio culturales del momento, determinaban que tampoco pudieran ser muy diferentes. En este contexto la doctrina filosófica y política que impulsa la creación de los Estados nacionales encamina esa búsqueda a partir del concepto romano imperial de "majestad populorum romanorum", vinculando la legitimidad del ejercicio del poder político no directamente con Dios, de dónde se admitía provenía, sino con la idea de pueblo o nación que lo recibía de él y lo trasmitía a quienes mandaban. Esta idea filosófica prosperó, se afirmó en el ámbito político y luego se instaló y funcionó en el marco jurídico, pero desde el principio encontró grandes dificultades prácticas para desarrollarse con coherencia y claridad [(14)]. Posteriormente fue desvirtuada o desviada, por los monarcas absolutos modernos que intentaron reconstruir las ventajas de la autoridad imperial a favor de sus respectivos reinos. A lo mismo contribuyeron algunos teóricos de los siglos XVIII y XIX que a través de profundos razonamientos y desarrollos muy correctos, llegan a concepciones filosóficas no necesariamente verificables en la realidad práctica, las que tampoco se adecuan a las motivaciones políticas y jurídicas que históricamente explican la aparición del concepto de soberanía como atributo legitimante de una forma de ejercer el poder en el ámbito de tales disciplinas. Esto último es lo que ocurre con el desarrollo de las posiciones de autores como Hobbes y Hegel y con los desarrollos de Herman Heller que conducen a sostener que la soberanía es ilimitada.

Si se aísla la idea de soberanía de la realidad, si se la separa del contexto histórico que la originó, de los fines políticos que con ella se persiguieron, del significado jurídico que se le quiso dar y de las consecuencias que de todo esto resultan; si, además, se elabora independientemente una doctrina que expone un sistema científicamente válido por la corrección de sus desarrollos a partir de ciertos conceptos que se aceptan como válidos; en tales casos la explicación de la soberanía que de ellos resulte puede ser filosóficamente aceptable. Pero si lo que se procura es explicar que significado se le quiso dar al atributo en el derecho y en la política, si se procura mostrar que institutos funda y cómo se ha desarrollado, sin procurar con ello sustentar posiciones filosóficas, sino explicar las esencias originarias de la soberanía, su aplicación real en las ciencias políticas y jurídicas, su ascendencia y gravitación en la evolución de la historia de la humanidad; es decir, si se

---

[(14)] Esta idea que aún en aquella época era comprensible desde su vertiente filosófica, no resultaba tan fácil de entender, instrumentar y aplicar en sus consecuencias jurídicas y políticas. En el campo jurídico, la carencia de una población políticamente organizada y conocedora de sus propios problemas, hacía imposible extraer de la idea filosófica las consecuencias prácticas que se insinuarán recién después de las Revoluciones francesa y norteamericana y se comenzarán a instrumentar con proyección universal a de la Segunda Guerra Mundial. En el campo político las dificultades resultaron, además de la carencia de un pueblo organizado, de que el núcleo humano más amplio después de él, el conjunto de la nobleza, se oponía a la nueva concepción y era sólo el Rey, monarca absoluto, el que, paradojalmente, debía encarnar y apoyarse en esta nueva idea filosófica legitimante que extraía su fuerza y valor del grupo humano que le estaba más alejado en todos los sentidos. Todo esto ocasionó innumerables ambigüedades doctrinarias, propició usos perversos de las ideas políticas y ambientó confusiones científicas que han incidido negativamente hasta hoy en la importante tarea de desentrañar la naturaleza íntima del atributo de la soberanía.

desea hacer un estudio realista de la aplicación del instituto, la actitud metodológica a adoptar debe ser otra.

Desde el punto de vista de la política práctica la idea de soberanía internacional suele vincularse con el concepto que tienen aquellos que sólo atienden a las posibilidades fácticas y a la realidad material, o sea a la percepción que tienen quienes piensan que el ente o ser que dispone del atributo de la soberanía está fácticamente capacitado para hacer todo aquello que es capaz de realizar. La exposición de esta posición, que es el numen de la teoría de la soberanía desarreglada cuyo paradigmático mentor para algunos, no para nosotros, es Nicolás de Machiavello [(15)], evidencia su propia debilidad: si el soberano estuviere capacitado para hacer todo lo que puede y quiera hacer ¿para qué necesita recurrir al respaldo legitimante de un instituto cuya existencia o falta en nada modifica la realidad fáctica?. Por otra parte, si este postulado fuera cierto, la soberanía se destruiría a sí misma: las oposiciones entre soberanos se producirían y no serían limitadas por ninguna regla; los centros más poderosos absorberían a los menores y finalmente uno de ellos dominaría a los demás. Como consecuencia los dominados habrían perdido su soberanía y el dominante también pues su atributo sería la supremacía, que en el ámbito internacional es incompatible con la soberanía ya que incluye la idea de poder único, opuesta a la de muchos poderes iguales e independientes entre sí. Todo esto no es racionalmente admisible.

En el marco internacional esta idea de soberanía desordenada conduce a una contradicción consigo misma que la hace rechazable. Y en el ámbito interno sólo podría resultar aceptable si en él se pudieran identificar en uno al ente titular del atributo, al conjunto de seres humanos en quienes radica el ejercicio de la soberanía a efectos de manifestar una voluntad que jurídicamente se imputa a su titular y a las autoridades en quienes se confía el ejercicio del poder para obtener el fin buscado [(16)]; pero esto no es así, sino que, justamente, la invocación a la idea de soberanía se hace para legitimar el ejercicio del poder de un ente por una autoridad que es jurídicamente diferente del titular del atributo y del radicante que habla en nombre de él, así como de los sujetos que se someten y son ordenados. Todo esto, sin perjuicio de que en los sistemas democráticos el ente esté formado por el mismo conjunto de seres humanos que le prestan su voluntad, que mandan y son mandados.

F. H. HINSLEY [(17)] coincide con nuestra posición de rechazo a la soberanía desordenada, cuando dice: "El concepto de soberanía....ni en su historia, ni como ciencia política puede propiamente usarse para explicar – o justificar – lo que el Estado o la sociedad política haga o pueda hacer. Se trata de un principio que sostiene solamente que debe existir una autoridad suprema

---

[(15)] MACHIAVELLO, Nicolás: El príncipe, de dónde, para nosotros no resulta necesariamente esta conclusión.
[(16)] Ver más adelante Nº 3 y Nº 5 y llamada 41.
[(17)] HINSLEY, F. A.: El concepto de soberanía. Ed. Labor, Barcelona 1972.

dentro de la comunidad política, para que la comunidad pueda existir, o cuando menos para que pueda actuar tal como exige su carácter y las circunstancias" [18].

3. NUESTRO CONCEPTO DE SOBERANÍA EN EL ÁMBITO POLÍTICO Y JURÍDICO INTERNO.

En el ámbito interno existe un solo soberano y este es supremo [19]. El atributo de la soberanía es inherente a la institución del Estado nacional y está estrechamente vinculado tanto con las fronteras que este posee y le separan (20) de otros nucleamientos similares, como con los grupos humanos que los habitan y la relación gobernante – gobernado que a estos vincula a través de un orden jurídico y político de distribución legítima del poder. Dentro de ese ámbito territorial, limitado por fronteras y en todos aquellos asuntos que no las trascienden y sólo afectan a ese Estado, el atributo de la soberanía legítima la supremacía del Estado y su potestad de decidir lo que quiera respecto a esos asuntos y en ese ámbito. Como el Estado es un ente que concreta una determinada organización política dentro de la cual se relacionan personas, para disponer de una voluntad que le sea imputable necesita de apoyos humanos ordenados jurídicamente. La teoría de la soberanía también legitima que el conjunto humano (población) de ese ámbito territorial, constitucionalmente estructurado por el sistema jurídico que se ha dado (poder etático) sea quien determine cual será el ser humano o conjunto de ellos dentro de la población, en que radique la soberanía a efectos de manifestar legítimamente la voluntad soberana que se atribuirá al estado. Por último, respecto a ese ámbito territorial, a esa población y en los asuntos que sólo a ellos incumben, la teoría de la soberanía legítima el establecimiento de autoridades supremas a quienes se da todo el poder para ordenar la vida en sociedad, siempre y cuando ejerzan tal poder en una determinada forma.

Por lo expuesto, desde un enfoque jurídico y político interno, creemos que básicamente resultan correctas las apreciaciones sobre la soberanía que formula HINSLEY, pero también entendemos que deben ser complementadas con otros ingredientes a fin de precisarla un poco más. Para nosotros, en el ámbito jurídico interno, la soberanía es la idea fuerza legitimante de un principio ordenador que sostiene que en cada sociedad etática particular, para que ella pueda existir y desarrollarse debe disponerse de una autoridad suprema, pero, además, que el ejercicio del poder de esa autoridad suprema sólo se justifica a partir de un compromiso entre la comunidad, el común de las gentes, los gobernados y el poder que la organiza, la autoridad, el gobierno. La soberanía es un atributo del Estado, organización política que reúne a una población libre con el propósito de dar plenitud a su libertad, para lo cual debe ordenarse; y que legitima el ejercicio de un poder ordenador

---

(18) HINSLEY, op. cit. en nota 17, pág. 187.
(19) Sólo nos extenderemos lo imprescindible sobre estos aspectos que no son propios de nuestra disciplina.
(20) En el sentido de distinguir o diferenciar, no necesariamente de oponer.

único y supremo siempre que el mismo no trasciende de fronteras y se ejerza en las condiciones y con la finalidad que exigen quienes se encontrarán sometidos a él. Esta última es la condición fundamental que explica la soberanía y la diferencia, exaltándola, de toda otra forma de legitimar el ejercicio del poder [21].

Las dificultades conceptuales para comprender el trascendente significado de la idea de soberanía en la historia de la humanidad, determinaron confusiones y abusos con el manejo de la misma. Los abusos se acentuaron cuando la expresión adquirió un prestigio mágico. Pero una lectura detenida de los clásicos nos permite afirmar que los caracteres que nosotros le atribuimos al concepto, se encontraban presentes desde sus orígenes, aunque sean difíciles de desentrañar después de casi tres siglos de desviaciones en su interpretación si no se hace un real esfuerzo para ubicar nuestro pensamiento en las coordenadas de las mentes de hace trescientos años [22].

Cuales son las ideas y realidades que fundamentan esta concepción jurídica de la soberanía, quizá reciente en su expresión formal y exposición científica, pero que es, en las esencias, idéntica a la original?. Es un hecho evidente por la experiencia y que no requiere explicación, el que en toda colectividad humana el poder político y los respaldos físicos y psicológicos que le sostiene, son ejercidos por seres humanos sobre otros seres humanos [23]. El poder de mando de unos seres humanos sobre otros puede explicarse de hecho o justificarse filosóficamente de distintas formas. Se puede explicar porque unos son más fuertes que otros e imponen la grosería de su capacidad; o porque son más seductores, saben manipular mejor al prójimo y le conducen a la exaltación de un liderazgo por medios mágicos, exotéricos o por cualquier otro modo semejante. Ese mismo tipo de poder puede justificarse también por diversas razones. Por la existencia de un Dios individual creador del mundo y de sus seres y que de algún modo designa al ser o seres que ejercerán el poder

---

[21] Se trata de un principio científico, humanista, laico y democrático que se intuyó en toda su dimensión desde un principio por los espíritus privilegiados que lo estructuraron y proyectaron, especialmente Bodino, en cierta medida Vattel y sobre todo Kant, entre otros, pese a que las circunstancias históricas y socio culturales en que ellos vivieron no eran propicias a para tal conocimiento. En efecto la soberanía es una idea jurídica legitimante que se origina y desarrolla en épocas en que no era una preocupación fundamental del derecho interno al amparo de los derechos fundamentales y en que el Derecho Internacional Público prácticamente no existía y era precario (Ver Heber ARBUET – VIGNALI, op. cit. en primer lugar en la llamada 1, Tomo I, Capítulo 1: Las relaciones internacionales y sus reglas). Su concepción estructural, originada en la filosofía, deviene al campo de las ciencias sociales, pero se da en una época muy anterior a la sistematización del método científico y en la cual era total la carencia de un método para las ciencias sociales. Es una concepción laica que no prescinde de la idea de Dios pero no recurre a ella para explicar las cuitas de los humanos que se abre camino cuando las concepciones teocráticas eran de natural y espontáneo recibo y aceptación. Encierra los gérmenes del desarrollo de la idea democrática de gobierno, ya que funda toda legitimidad del ejercicio del poder sobre una colectividad, en las individualidades de sus seres humanos que se funden en una comunidad histórica y socio cultural; pero ello se insinúa e intuye en épocas en que el pueblo no tenía cultura política, sus preocupaciones y anhelos eran más inmediatos a las exigencias del sobrevivir y en que tampoco se disponían, ni siquiera, de concepciones teóricas que les pudieran proporcionar la idea de una organización política operante.

[22] Por nuestras opiniones sobre este punto ver las demás obras que integran esta investigación y que se encuentran citadas en llamada (*), en especial “El atributo de la soberanía en Emeric de Vattel”.

[23] A lo largo de la historia no ha existido ningún otro mecanismo de ejercer ese tipo de poder y en el universo conocido, por ahora, no parece haberlo.

de mando sobre otros [24]; o, en una visión panteísta, admitiendo la sabiduría y equilibrio de las fuerzas naturales que en el juego de su devenir irían seleccionando y situando favorablemente a aquellos que están en condiciones de ejercer el poder sobre otros. También puede justificarse a partir de un desarrollo sistémico, aceptando una premisa como evidente y extrayendo de ella las consecuencias racionales que conduzcan a justificar una determinada forma de ejercer el poder [25]. Todos estos procedimientos tienen la desventaja de partir de supuestos de difícil explicación y demostración humana. Aún aceptando la validez de la existencia de Dios o de la importancia de las fuerzas de la naturaleza, o de la gravitación de una idea filosófica sobre las conductas humanas para legitimar una determinada forma de ejercer el poder, la voluntad de Dios debe ser revelada y tanto la incidencia de las fuerzas de la naturaleza como la de las ideas filosóficas deben ser aceptadas en una determinada forma. Todas estas operaciones son realizadas conceptualmente por seres humanos no siendo la observación de los hechos y su exposición racional, fundada y demostrable la que conduce a las afirmaciones que se hacen, sino la intuición genial y el desarrollo teórico racional posterior de la misma [26].

Desde que los nacientes Estados nacionales recurrieron a la teoría de la soberanía, con ella se persiguieron dos objetivos: en el ámbito interno la eliminación de la dispersión del poder feudal quitándole legitimidad al ejercicio del mismo por otro Señor que no fuera el Rey y en el ámbito exterior suprimir la supremacía del Papado y, en parte, del Imperio, quitándoles también legitimidad. Ni la mera aceptación de los hechos, ni las legitimidades teocráticas servirán a esos efectos. Tampoco resultaba viable una fundamentación filosófica que se apartare de la idea de Dios renegando de su influencia, lo que no era práctico, ni deseado. Es por esto que se llega a la idea de soberanía. Esta teoría presenta para el propósito de los conductores de los nacientes Estados nacionales algunas ventajas coyunturales: el pueblo, el común de las gentes, la comunidad, la nación, resultaban aceptados por algunas corrientes filosófico teocráticas que admitían que al atribuir el poder, la voluntad de Dios se manifestaba a través de ellos. Recurriendo al común de las gentes la soberanía no muestra un quiebre radical con la tradición religiosa. Tampoco lo significa respecto a la tradición política, tanto por las reminiscencias de vínculos imperiales con la soberanía que concretaba la expresión “majestad populorum romanolum” como por las prácticas de la tradición tribal germánica de otorgar el poder a través de la masa de guerreros, que en cierto sentido

---

[24] Por ejemplo favoreciéndolos de hecho en las luchas por el poder y permitiendo que se imponga sobre los demás pretendientes; o iluminando al pueblo para que les elija y apoye; o manifestando su voluntad a través de los encargados de su culto, sean estos iluminados, hechiceros o sacerdotes, etc.

[25] Tal lo que ocurre con las doctrinas transpersonalistas que exhalan la perfección del Estado y su sistema jurídico, legitimando a partir de ello todo ejercicio de su autoridad, lo que conlleva el riesgo de justificar cualquier decisión de quienes detentan el poder al disponer de su gobierno.

[26] Este es un excelente método para muchos intentos científicos, teológicos, filosóficos, etc., pero, por la incidencia del factor humano y sus consecuencias ideológicas, no nos parece el más adecuado para fundar la legitimación del ejercicio del poder ni en las ciencias jurídicas, ni en las políticas.

constituía un sustituto del pueblo y le vincula con la soberanía fragmentaria. Aunque por mucho tiempo no se utilizara, otra ventaja política que aporta la teoría de la soberanía a la doctrina del Estado nacional, se encuentra en la nueva metodología de análisis que permite para demostrar un postulado legitimante, la que deja de transitar la vía intuitiva y especulativa para trasladarse al campo racional y experimental.

A través de este método la teoría de la soberanía procura explicar y legitimar el ejercicio de un poder ordenador superior en el ámbito interno por la existencia de un especial tipo de relación entre el o los seres humanos que ejercen el poder y aquellos que les son sometidos.

Es una verdad evidente, que la intuimos por su propia inmediatez a nosotros mismos y la comprobamos con la observación racional de nuestros semejantes, que los seres humanos somos libres por esencia y deseamos amparar, desarrollar y potenciar nuestra libertad. También es una evidencia que puede comprobarse por los mismos caminos que los seres humanos, pese a las inconsecuencias de nuestras conductas, somos seres esencialmente racionales. Por serlo podemos comprender y comprobar que en nuestra vida de relación, cuando interactuamos en un espacio y dentro de un grupo común, para que la libertad que necesitamos ejercer para mantener nuestra esencia profunda sea sana, buena y valiosa, debe estar reglada para no transformarse en fuerza destructiva de las libertades ajenas y, en definitiva, autodestructiva de la propia. Para ello es necesario establecer un poder legítimo que gobierne y conduzca a los seres humanos libres. La libertad material, sin límites y librada al arbitrio de cada uno se destruye a sí misma. El ejercicio y supervivencia de la libertad filosófica y política desarrollada en sociedad, requiere límites y ser encausada a través de reglas mutuamente acordadas en libertad y aceptadas para cumplir de buena fe.

La autoridad que impone el orden dentro del Estado, para legitimarse según la teoría de la soberanía debe proceder del seno de los pobladores a través de la manifestación de la voluntad individual amalgamada en el conjunto de los seres humanos gobernados. Esa autoridad, para ser eficaz y lograr los fines por todos propuestos, debe ser única y suprema. No obstante ello, en la teoría de la soberanía, aunque se deposite todo el supremo poder de gobernar en el ser humano o conjunto de ellos encargados de ordenar, aún así, la autoridad está condicionada en su ejercicio pues sólo puede usar ese poder para atender las necesidades y deseos del conjunto de individualidades que se lo ha concedido o sea, para ordenarlos con autoridad sólo en la forma en que el común de las gentes quiere, por responder tales formas a sus tradiciones y a su idea de vida en común.

Si el gobernante usa del poder de otra manera, si le da diferente sentido o apunta a otros fines, desaparece su legitimidad para ejercer la autoridad ordenadora, esta cae por ese solo hecho [27] y

[27] La legitimidad de la autoridad desaparece cuando es desvirtuado su ejercicio, porque entonces se desnaturaliza al no proceder del respaldo del mando propio de la teoría de la soberanía, sino de la grosería de la fuerza o del oportunismo,

quién la ejercía puede y debe ser sustituido por otro que designen los gobernados y sea fiel a su mandato [(28)].

No siempre se entendió a la soberanía en el sentido que expondremos. Contribuyeron a la confusión las circunstancias históricas que hemos señalado, la sistemia de ciertas doctrinas filosóficas y el propio prestigio del instituto que condujo a que se recurriera a su respaldo con variadas intenciones. No obstante, a lo largo del tiempo y desde distintos enfoques, pensadores profundos y políticos gravitantes han intuido las esencias, las han expresado y en cierta forma desarrollado. En la intención filosófica, política y jurídica de los responsables más preclaros que acunaron la idea, el atributo de la soberanía siempre respaldó la legitimidad de una autoridad ordenadora suprema que, no obstante, se subordinaba a quienes debían acatarla [(29)]. Aunque esto siempre fue así, solo pudo percibirse con nitidez cuando se desarrollaron las ideas filosóficas que ampararon jurídica y políticamente la dignidad del ser humano individual y se afirmaron las instituciones político populares que organizaron el pueblo, a partir de las revoluciones francesa y norteamericana y de los desarrollos de sus teóricos. Pero mucho antes, VATTEL en 1758 legitimaba el ejercicio del poder que ponía en manos del gobierno de un monarca absoluto, al que llamaba soberano, pero admitía que si este gobernaba mal podía ser legítimamente derrocado por la nación asistida del derecho de resistencia a la opresión. También Lope de Vega Carpio plasmaba literariamente en 1613 una idea semejante cuando explicaba que fue Fuente ovejuna quién mató al Comentador; y notablemente José Gervasio Artigas afirmaba el mismo concepto cuando habiendo llamado a los representantes de los pueblos de la Banda Oriental al Congreso de Tres Cruces, en 1813, con el fin de redactar las instrucciones para la delegación oriental a la Constituyente del Tucumán, les dice “Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa ante vuestra presencia soberana”.

En resumen, desde un enfoque jurídico de derecho interno la soberanía es: una idea fuerza legitimante de una determinada forma de ejercer el poder político dentro del marco de una frontera (territorio del Estado); que aparece en cierto momento histórico siéndole únicamente atribuida a un determinado tipo de organización política, el Estado; que, por su propia naturaleza, está sometida al derecho; cuyo titular es el Estado; que se manifiesta a través de su radicante, en los regímenes democráticos la población; y que otorga el legítimo ejercicio del poder ordenador a unas autoridades que deben ejercerlo en cierta forma y son controladas, directamente en las democracias

de la seducción del encanto mágico o de la explicación de un planteo filosófico. Esto no significa que, materialmente, para que se produzca el resultado esperado y se de la sustitución, no sea necesario que el conjunto de gobernados actúe para expulsar al gobernante. Si no lo hace habrá que entrar a nuevos análisis para saber porqué ocurre ello.

[(28)] Esto explica la vieja teoría del derecho de resistencia a la opresión que aparece en la historia conjuntamente con la teoría de la soberanía (Ver VATTEL: Derecho de Gentes). De otra manera resulta muy difícil comprender racionalmente cómo quién está legitimado para ejercer el poder supremo, puede ser legítimamente derrocado por quienes tienen que obedecerle.

[(29)] Ver supra llamada 28.

por su sustitución periódica e indirectamente en otros regímenes a través del derecho de resistencia a la opresión.

4. LA SOBERANÍA EN EL ÁMBITO POLÍTICO INTERNACIONAL

Las opiniones que se han vertido acerca del significado político del atributo de la soberanía en el ámbito internacional no sólo son diferentes, sino que, además, generalmente, se han cargado de un contenido ideológico y de propósitos prácticos tan intensos que, no sólo han incidido en el campo propio, sino que también han condicionado y muchas veces distorsionado el concepto en sus aplicaciones al marco jurídico.

La afirmación de JELLINECK acerca de que la soberanía es un concepto político acuñado a través de siglos de luchas en defensa de distintos intereses [(30)] explica el porqué algunos autores prestigiosos y el vulgo en general han traspasado al concepto jurídico internacional ideas que siendo correctas en el marco político y admisibles en el marco jurídico interno, resultan absolutamente ilógicas y en consecuencia erróneas si se pretenden trasladar a los sistemas jurídicos que regulan las relaciones internacionales.

En este sentido la pretensión más significativa es la que recurre a la idea de soberanía desarreglada. Esta posición sostiene como correcta la procedencia de la capacidad fáctica del Estado de hacer todo lo que está en condiciones materiales de concretar y realizar, tanto en los casos en que esté legitimado para actuar de esa manera, como en los que no lo está. En igual sentido, aunque con menor intensidad, cabe ubicar en igual situación a los pensadores que admitieron la soberanía desarreglada respaldada y limitada por la razón de Estado, que admiten cualquier acción de este al servicio del interés nacional, pero no la expansión imperial.

En realidad todas estas posiciones pretenden que el atributo de la soberanía juegue en el ámbito exterior el mismo papel que en el ámbito interno. Esto no resulta racionalmente posible, porque mientras en el ámbito interno hay una sola autoridad soberana, suprema en cuanto subordina a su mando a todos los demás dentro del marco de unas fronteras que no puede trascender con esa cualidad y consecuencias, en el campo internacional, la soberanía es atributo de muchas autoridades iguales y no jerarquizadas entre sí, que se vinculan con independencia, sin subordinarse ni subordinar, en un ámbito que trasciende las fronteras de todas ellas. El mero enunciado de esta situación objetiva pone en evidencia el error conceptual de la mencionada pretensión.

Por otra parte estas ideas no condicen con el origen histórico del atributo de la soberanía en el ámbito internacional. En su primer origen la soberanía se concibió para que solo funcionara en el

[(30)] Ver supra llamada 6.

ámbito interno [31]. Con ella se quería legitimar el ejercicio de una autoridad única y suprema dentro de unas fronteras naturales que enmarcaban a un grupo de seres humanos que por diversas circunstancias presentaban semejanzas que les aglutinaban y diferenciaban, separándoles, de otros conjuntos humanos. De esta manera se respalda la pretensión de los Señores mayores, los reyes, de someter a los demás Señores feudales y constituir un Estado nacional vinculado por lazos burocráticos y no fidelidades personales [32].

Esta idea de ejercicio de un poder único y supremo en el ámbito interno, escapaba a la arbitrariedad por tratarse de un atributo jurídico legitimante, inserto en un sistema jurídico, porque la propia doctrina que lo diseña y propone siempre lo sometió a las normas del Derecho Natural y por esta vía lo limitó con el instituto del derecho de resistencia a la opresión [33]. De esta manera funcionó como un excelente instrumento que permitió consolidar los Estados nacionales en el ámbito interno.

Cuando a mediados del Siglo XVII estos Estados nacionales se consolidaron en muchos lugares [34], triunfaron militarmente sobre el Papado y el Imperio en la Guerra de los Treinta Años (1618 – 48) e irrumpieron como protagonistas en la escena política, para consolidar la nueva situación que les era favorable desearon legitimarla y, para ello, también recurrirán al atributo de la soberanía. En este caso la circunstancia será otra. Habrá muchos soberanos, cada uno de ellos en un ámbito territorial determinado, pero que se congregan e interactúan desde sus territorios exclusivos, en ámbitos libres del ejercicio de poder soberano alguno [35].

Es por ello que en el marco internacional dónde se relacionan Estados soberanos el atributo no legitima la supremacía de ninguno de ellos sino la independencia de todos con respecto a las pretensiones de dominio de los demás o de cualquier otro tipo de poder material; legitima la igualdad entre pares. Es por ello que desde los tiempos de Westfalía hasta hoy, la referencia jurídico

---

(31) Para confirmar el acierto basta recordar que en la época en que se sitúa el origen histórico del atributo no existía un ámbito internacional propiamente dicho.

(32) En esta época la soberanía, como idea fuerza, legitima el poder supremo, exclusivo y excluyente del Estado, que por entonces se identifica con la persona de su monarca, a lo sumo con la Casa Reinante a que este pertenece. En consecuencia el único legitimado para ejercer el poder supremo en el reino, es el monarca; dentro de esas fronteras nadie más puede ejercer poderes de gobierno si no es por delegación del soberano, el Estado nacional, personificado e identificado con su monarca.

(33) Ver al respecto: BODINO. De la República, Librii III: GROCIO: De Jure Belli ac pacis; y VATTEL: Derecho de Gentes, entre otros. Pese a ello debe señalarse que por carecer el pueblo de instituciones y conocimientos que le permitieran controlar el poder de su rey, en la práctica no se dieron en general los contrapesos políticos que evitaran la arbitrariedad real, la que sólo era controlada si se tratada de “un rey bueno” o cuando la nobleza había conservado, como en Inglaterra, cierto poder, hacía radicar la soberanía en el Rey en el parlamento y generaba ciertos amparos, aunque estos nunca alcanzaron al pueblo llano.

(34) En España después de su unificación por Fernando e Isabel; en Francia e Inglaterra después de la guerra de las Dos Rosas; en Holanda con la Casa de Orange; en Suecia – Noruega con los Gustavo Adolfo; etc..

(35) Hay muchos soberanos, independientes e iguales entre si, todos ellos supremos dentro de distintos marcos geográficos que les son propios; pero ninguno de ellos ejerce soberanía en el ámbito mayor que les es común. Si esto último ocurriera todos los sometidos habrían perdido la soberanía y el poder hegemónico no sería independiente entre muchos iguales sino único y supremo. La soberanía solo se ejerce dentro de marcos geográficos concretos, que deben ser muchos y diferentes, dónde su titular es el único que ordena. Fuera de ellos las soberanías se relacionan entre si en forma independiente, pero no son ejercidas.

internacional del atributo se hace mencionando el principio de la Igualdad soberana de los Estados. Pretender que el atributo de la soberanía legitima la acción desarreglada de los Estados en el ámbito internacional dónde estarían habilitados a hacer todo lo que quisieran y pudieran concretar, es una afirmación caprichosa, carente de cualquier significado científico y racional y que desconoce la trayectoria histórica de la idea.

5. LA SOBERANÍA EN EL ÁMBITO JURÍDICO INTERNACIONAL

Desde un enfoque jurídico internacional, el atributo de la soberanía atiende a varios propósitos íntimamente vinculados entre sí. En primer lugar excluye de la legitimidad jurídica y de la aceptación política a cualquier tipo de pretensión de hegemonía que sea formulada por cualquier clase de poder que pretenda subordinar a entes soberanos [36]. Esta exclusión no comprendía en su origen histórico a los grupos humanos asentados en un territorio del que disponían, pero que no estaban organizados políticamente como Estados, los cuales podían ser sometidos [37]. En segundo lugar concurre a legitimar la exclusividad del atributo en un tipo determinado de organización política. Los Estados independientes y su pluralidad: la soberanía es un atributo exclusivo de los Estados, sólo estos pueden aspirar a ella, ningún otro la posee (38) y a la vez es plural ya que todo Estado independiente dispone del atributo sin necesidad de otro requisito más allá de poseer las características de los Estados. En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, todos los Estados son jurídicamente iguales entre sí, lo que no se afecta por las disparidades de hecho, ni por los diferentes papeles funcionales que adoptan en sus relaciones mutuas, siempre que ellos sean libremente acordados (39).

---

[36] En los orígenes internacionales del instituto, allá por mediados del siglo XVII, esto apuntaba a impedir las pretensiones del Papado y del imperio. Más adelante, desde mediados del siglo XVII hasta el siglo XVIII, tendió a impedir las pretensiones hegemónicas de algunos Estados nacionales, que no obstante serlo sintieron la tentación de sustituir al imperio que en su decadencia desaparecía. En el siglo XIX va a respaldar la independencia de los nuevos Estados que sacuden el yugo colonial, luego de ser reconocidos como tales y en el período de debilidad que sucedió a sus esfuerzos y permitió el afán "legitimista" de reconquista de los poderes desplazados, o el interés de otros imperialismos y colonialismos por ocupar los espacios perdidos por aquellos. Después de mediados del siglo XX, el instituto asumirá un nuevo papel, vinculado con el último de los mencionados, cuando legitima la lucha de los pueblos sometidos a un poder colonial (autodeterminación de los pueblos en procura de su independencia, el dominio de un territorio y la instalación en él de una autoridad propia) o sometidos a un gobierno que desconoce los derechos fundamentales (derecho de resistencia a la opresión de los pueblos sometidos a una autoridad que traicionó su compromiso con él y sustitución por un poder que ordene cumpliendo el mandato de las bases) cuando estos pueblos deciden independizarse, constituirse en Estado o, si ya lo son, optan por instaurar autoridades legítimas que ejerzan correctamente el poder. Lamentablemente, en estos últimos tiempos, la carencia de análisis objetivos y la absurda tendencia de pensar que la soberanía se opone a la libertad del ser humano y es ajena al tratamiento internacional de los asuntos que la defienden, condujeron a que, pese a que el único fundamento científico, político, jurídico y axiológico de estas nuevas concepciones radican en la soberanía tal como es y la describimos, el atributo no solo no fuera mencionado, sino que también, en cierta medida fuera atacado. Esto ha resultado muy perjudicial para todos.

[37] Esto explica, aunque no justifique, la forma en que se hicieron las aventuras coloniales, las expansiones imperiales en la periferia, la ocupación de espacios vacíos, carentes de un poder político o vacantes del mismo. Para legitimar estos abusos se utilizó el respaldo de la soberanía, lo que no es correcto, y la ausencia de soberanía, lo que no es correcto, y la ausencia de soberanía en el conquistado, lo que técnicamente es procedente. El enfoque recién se corregirá técnicamente después de mediados del siglo XX al aceptarse al derecho inmanente de los pueblos a su autodeterminación.

Resulta importante precisar algunas ideas. El titular jurídico del atributo de la soberanía es un ente, el Estado. Además de haber sido esta la intención de quienes crearon los sistemas jurídicos en que el instituto juega un papel tutelar, la afirmación se comprueba por la práctica: el mismo tiene una íntima vinculación con los elementos constitutivos del Estado los que contribuyen a explicarlos jurídicamente. La soberanía se ejerce en su plenitud dentro de las fronteras de un territorio estatal y trascendiendo a estas enlaza los sistemas jurídicos y políticos de tales territorios estatales. La voluntad humana que se imputa como voluntad jurídica de esos Estados cuando se expresan como soberanos, es la del conjunto de los seres humanos que comprenden sus poblaciones [(40)]; el radicante de la soberanía, soporte del órgano (ente) Estado soberano, es la población el pueblo, la nación. Y la autoridad que ejerce el mando la constituye el poder etático, monarca absoluto o conjunto de instituciones que ejercen tales poderes (constituyente, legislativo, ejecutivo, jurisdiccional, de contralor, etc.) [(41)].

Por otra parte la soberanía legitima en su titular algunas atribuciones que él ejerce en forma exclusiva y excluyente. Tradicionalmente se ha identificado la soberanía con el ejercicio de los poderes de gobierno, lo que no es correcto [(42)] y tampoco constituyen una potestad tan relevante. En realidad la soberanía atribuye un solo derecho, pero trascendente: el ejercicio exclusivo de la potestad de las potestades, el tomar la última decisión que nunca es la última pues el propio soberano puede modificarla.

En el marco jurídico, el disponer del atributo de la soberanía concede muy pocos derechos, pero estos son esenciales y básicos. En el ámbito interno el soberano está legitimado para adoptar la última decisión que ningún otro poder material tiene derecho a modificar, pero que filosóficamente no es nunca la última, porque el propio soberano siempre tiene la posibilidad jurídica de cambiarla. En el ámbito internacional, el soberano también está legitimado para tomar la ultima decisión que

---

[(40)] Esto resulta muy claro en los sistemas constitucionales mas cercanos en el tiempo dónde la soberanía radica en la Nación o en el pueblo. No es tan evidente en otros sistemas constitucionales dónde el radicante de la soberanía era una persona, el monarca absoluto o un grupo, la asamblea, una institución. En estos últimos casos es necesario recurrir a la teoría de la soberanía para clarificar el concepto, teniendo en cuenta, por ejemplo: el origen de esas legitimaciones que se situaban en el concepto político y filosófico de nación; el derecho de resistencia a la opresión que legitimaba la rebelión de los gobernados si la autoridad de gobierno no era ejercida correctamente; o la realidad que señala que el ejercicio del poder por un grupo limitado, generalmente se ha dado en épocas de inestabilidad constitucional de difícil explicación jurídica y que constituyeron más una patología de la teoría de la soberanía que su aplicación.

[(41)] Esta distinción entre titular jurídico del atributo de la soberanía, el Estado como ente jurídico, quien la posee y dispone de los derechos y facultades que de él emanan, el radicante de la soberanía, o sea el ser humano o conjunto de ellos (la población) cuya voluntad humana se imputa jurídicamente al Estado cuando actúa como soberano; y los poderes de gobierno que son consecuencia inmediata del atributo de la soberanía pues son el instrumento a través del cual se ejerce el poder ordenador que la soberanía legitima, es muy importante de concretar para enfocar el tema con una metodología adecuada que evite errores, que en algunos casos, se han tornado tradicionales.

[(42)] Si bien el Estado soberano, necesariamente debe ejercer el poder constituyente, única forma político – jurídica de estructurar un orden legitimado a través del cual ejercer el poder y que los demás poderes normalmente son ejercidos por el soberano, esto último no resulta imprescindible. También resulta concluyente en este sentido el hecho de que Estados que no son soberanos, como es el caso de aquellos que están federados en una unidad mayor, igualmente ejercen los poderes de gobierno, incluso el constituyente, aunque se encuentren condicionados y acotados por la dependencia del gobierno federal.

nunca es la última porque tiene la posibilidad jurídica de cambiarla y que consiste en disponer del derecho de hacer la siguiente opción: o se aísla de sus iguales soberanos [43] y en ese caso no se somete a ningún tipo de reglas jurídicas externas, porque ellas no resultan necesarias para regular una relación que no existe; o se relaciona con sus iguales y entonces tiene derecho a participar directamente en todas las etapas del sistema jurídico que regula sus relaciones mutuas (creación y vigilancia del cumplimiento de las reglas y castigo de sus infractores, dentro de un sistema jurídico de coordinación). Esta última potestad de las potestades que es la consecuencia de ser soberano, o sea la legitimidad de adoptar la última decisión en todos los asuntos que le afectan o en los que decida intervenir, no se ejerce siempre de igual forma. En el ámbito interno y en aquellos que sólo interesan al Estado soberano de que se trate [44], la última decisión y la posibilidad de revisarla estableciendo una nueva y diferente última decisión, siempre es una posibilidad exclusiva y excluyente del soberano [45]. En el ámbito internacional hay sólo una última decisión que es susceptible de iguales consecuencias es decir, de ser revisada en cualquier momento y sustituida por una nueva última decisión en forma totalmente individual y discrecional: la decisión de aislarse [46] y no precisar de las normas del Derecho Internacional. En cambio, si el Estado como "primer última decisión" se inclinó por relacionarse con los demás y someterse por lo tanto a reglas jurídicas que regulen esas relaciones obligando a los vinculados sin violentar su soberanía [47], esta última decisión también podrá ser revisada en cualquier momento [48], pero ello tendrá que hacerse en otras condiciones porque en este caso no se trata de la soberanía de un solo Estado jugando en un ámbito que le es propio, exclusivo y excluyente de toda otra pretensión, sino del conjunto de las soberanías de varios Estados, que independiente decidieron entrelazar sus destinos para obtener ventajas y se

---

[43] Actualmente, por la forma en que el mundo se ha tomado interdependiente, esta opción es imposible de concretar en la realidad, pero resulta racionalmente posible si se está dispuesto a asumir los costos que conlleva por las consecuencias perjudiciales que ocasionaría. Además, hasta hace poco más de una centuria existieron, excepcionalmente. Centros de Poder que se aislaron.

[44] Por ejemplo: organización político institucional: democracia parlamentaria, presidencial o popular; monarquía absoluta, constitucional o teocrática; etc.; distribución y organización de los poderes de gobierno: ejecutivo unipersonal o colegiado, electivo o dinástico; legislativo directo o representativo, uni o bicameral, posibilidad de trasferirlo a Organizaciones Internacionales, etc.. en todos los casos, siempre que libremente no se haya asumido un compromiso internacional.

[45] Tratándose de un Estado independiente sólo el establece su constitución y el sólo es quién puede mantenerla o modificarla en cualquier momento y sentido. También es el Estado soberano el que establece la forma interna de todos los relacionamientos sin admitir injerencia externa alguna y es el único que puede modificarla cuantas veces lo estime conveniente.

[46] Ver lo expuesto supra en nota 43.

[47] Los del Derecho internacional Público. Ver al respecto: Heber ARBUET – VIGNALI, el atributo de la soberanía en el origen, y desarrollo del Derecho Internacional Público clásico y contemporáneo y en el actual sistema adecuado a la tecnología nuclear, publicado en Revista de la Facultad de Derecho, Nº 5, Montevideo, Uruguay 1993; también en Derecho Internacional Público. Temas de la Teoría General, Ed. Facultad de ciencias jurídicas y sociales UNL, Santa Fe, Argentina y como O atributo da soberanía, en Estudo da Integracao, volume 9, Brasilia, Brasil 1995; y Heber ARBUET – VIGNALI: Las relaciones internacionales y sus reglas, en Derecho Internacional Público de ARBUET – JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA – PUCEIRO, Tomo I, Montevideo 1996, Capítulo I.

[48] Si la revisión es total, el Estado se aislaría, y si fuera parcial rompería relaciones con sólo algunos Estados.

comprometieron a hacer todo lo que libremente acordaron y, fundamentalmente, a respetar en esa relación sus respectivas soberanías [49].

Esta decisión es libre de asumirse o no, pero una vez que se asumió y se pactó con otros Estados soberanos, o entre todos crearon una norma consuetudinaria, todos y cada uno de ellos quedan absolutamente sometidos a las normas que soberanamente crearon, están obligados a cumplirlas de buena fe, sólo podrán modificarlas por los procedimientos del Derecho Internacional y su voluntad no les legitima para desconocerlos [50] .

La soberanía, atributo jurídico con repercusiones políticas, no puede legitimar en el ámbito jurídico internacional, la pretensión de hacer todo lo que esté capacitado a concretar, sin otro límite que la voluntad del sujeto, porque, por definición, el derecho no puede legitimar la anarquía o el caos, y porque, si así se entendiera la soberanía se destruiría así misma[51] , lo que jurídicamente no es concebible.

---

[49] Sobre este punto ver Heber ARBUET-VIGNALI: De fronteras, países y soberanías. En Revista del Centro de Estudiantes de Derecho, año VI Nº 13, segunda Época, Montevideo 1998.

[50] Acerca del fundamento de estas normas, ver Heber ARBUET-VIGNALI , op. Cit. en primer lugar en llamada 1, Tomo I, Capítulo II: El fundamento del Derecho Internacional.

[51] Si se pudiera obrar sin límites jurídicos el Estado más poderoso sometería a los demás, los que dejarían de ser soberanos por sumisión; y cuando un Estado hubiere conquistado a todos los otros, dejaría de ser soberano (por definición atributo de muchos iguales) para ser supremo (dominación por uno solo)

CAPÍTULO IV

SECCIÓN I

La Política Internacional

1. DEFINICIÓN Y CONTENIDO

La política internacional es la rama de la ciencia política que trata de las relaciones entre los Estados y de las Organizaciones que los congregan.

La amplitud de la precedente definición indica la vastedad y riqueza de contenido de la materia que nos ocupa. Ella, en efecto, abarca todos los aspectos de la convivencia entre las unidades políticas que forman la comunidad internacional. Es así cómo los elementos que componen el E4stado (territorio, población y gobierno); los instrumentos de que se vale para su acción externa; los procedimientos que utiliza; los objetivos que persigue son – entre muchos otros temas – materia de estudio de la política internacional.

Son también materia de estudio de la política internacional las entidades mundiales y regionales creadas por los Estados para fortalecer sus vínculos, promover su cooperación recíproca o resolver sus eventuales conflictos. Estos organismos, relativamente escasos hasta hace poco tiempo, han proliferado y cobrado notable importancia después de la segunda guerra mundial. En su ámbito se desenvuelve hoy gran parte de las relaciones internacionales.

Así pues, todo cuanto trascienda la jurisdicción de un solo Estado y concierna a dos o más de ellos, entra en la órbita de la política internacional. Esta órbita – como surge de lo arriba dicho – se ha ampliado considerablemente durante las últimas décadas. Tanto la notoria acentuación del proceso de interdependencia determinado por el progreso tecnológico y las necesidades económicas como la universalización de los conflictos y tensiones entre los Estados o los bloques a que éstos pertenecen, han conferido carácter internacional a hechos o situaciones que antes eran de competencia exclusivamente interna. Así por ejemplo, la actividad económica privada no depende hoy tan solo de decisiones emanadas en el seno del Estado donde dicha actividad se cumple sino que se ve poderosamente influenciada por medidas que se adoptan en centros financieros remotos o en organismos multilaterales. Por otra parte, la protección y salvaguardia de los derechos humanos tienden cada vez en mayor medida a ser materia de interés de protección Internacionales. Como veremos en el capítulo pertinente, la Comunidad internacional a través de sus órganos representativos, se considera hoy competente para entender en este tipo de problemas.

Hemos indicado que los sujetos de la política internacional son los Estados y las organizaciones que éstos integran. Naturalmente, esta característica corresponde a nuestra época, puesto que los Estados nacionales – con los rasgos esenciales con que aparecieron en Europa hacia fines del siglo XV -, son las unidades políticas que hoy componen la comunidad internacional. Pero

así como en otros períodos históricos la política internacional tuvo como protagonistas a los "Estados – ciudades", no está prohibido pensar que en el futuro nuevas organizaciones puedan también mas adelante la progresiva concreción de las agrupaciones regionales como sujetos del derecho y la política internacionales. Analizaremos, asimismo, el papel de las llamadas "empresas transnacionales", cuya actuación e influjo se expande más allá de las fronteras de un solo país.

Cabe preguntarse si por "Estados" sólo debemos entender aquellos que gozan de la plenitud de la soberanía o también a los que, por estar jurídicamente subordinados a otros, poseen una soberanía restringida.

Debemos, en primer lugar, advertir que la categoría de Estados semisoberanos tiende a desaparecer como consecuencia de la casi total eliminación del sistema colonial. Por ello, los protectorados y otras formas similares de soberanía "alienada", pertenecen al pasado. Sin embargo, y a título puramente ilustrativo, cabría hacer una distinción. Aquellas unidades políticas que sin poseer la plenitud de la soberanía mantienen de ella algunos de sus elementos esenciales (como sería el caso del jus legationis) deben ser considerados sujetos de la política internacional. En cambio, aquellos que, aun cuando ejerzan ciertas formas de gobierno propio, carezcan de la facultad de tratar con gobiernos extranjeros, no revisten tal carácter.

2. TERMINOLOGÍA

La materia que es objeto del presente estudio recibe diferentes denominaciones, según los países y según los autores. En idioma castellano la más frecuentemente usada es la que nosotros empleamos. Pero en inglés se usan preferentemente las expresiones "relaciones internacionales" (international relations) y "política mundial" (world politics). En francés es corriente el empleo de la fórmula "asuntos extranjeros" (affaires étrangéres).

Cabe advertir que en español la expresión "política internacional" es ambivalente y puede significar dos cosas que si bien se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, no son idénticas. Puede referirse – con el sentido que hemos adoptado – a las relaciones entre los Estados y las organizaciones que los congregan. Y pueden también referirse a la acción que un Estado desarrolla respecto de los demás.

En idioma inglés estas diferentes acepciones no dan lugar a equívocos porque para la segunda de ellas se usa la fórmula *foreign policy* en tanto que para la primera se emplean indistintamente las arriba mencionadas. Por nuestra parte, reservaremos la expresión "política exterior" para designar la actividad internacional que desarrolla cada país y emplearemos la de "política internacional" para referirnos a las relaciones de los Estados en su conjunto.

Los autores anglosajones consideran que las palabras "relaciones internacionales" son más exactas porque – según afirman – existe una vasta gama de asuntos que integran la vida de relación

internacional y que son ajenos a la política. Tan sería, entre otros, el caso de las vinculaciones de orden económico, científico y cultural.

No concordamos con ese criterio. Creemos que si bien la vida de relación internacional está integrada por multitud de asuntos cuyo contenido no es estrictamente político, el trato entre los Estados – cualquiera sea la materia sobre el que verse – es siempre, en última instancia, de naturaleza política. La fundamentación de este punto de vista podrá encontrarse en el siguiente acápite.

En síntesis, consideramos que la denominación más apropiada (aunque no excluyente) para nuestra materia es la de "política internacional". De ella es parte sustancial la "política exterior" de cada estado respecto de los demás.

Para algunos autores, como Quincy Wright y otros, la política internacional sólo comprende el trato entre las grandes potencias o los grandes bloques, es decir, entre aquellos núcleos dotados de la capacidad de influir en los destinos mundiales.

Entendemos que esa restricción es inadecuada por dos motivos. En primer lugar, tiende a establecer una diferencia de naturaleza y no de gado entre los grandes y los pequeños países, y ello viola principios básicos de derecho natural. En segundo lugar, resulta imposible precisar los límites que separan a las pequeñas de las grandes potencias o aún desconocer la importancia circunstancial de las primeras en acontecimientos de relevancia mundial. En 1914 Serbia era una nación pobre y pequeña. Pero el crimen de Sarajevo y sus secuelas, la convirtieron en "primer personaje" de los acontecimientos que modificaron la faz del globo.

3. SU CARACTERIZACIÓN COMO DISCIPLINA AUTÓNOMA

No existe unanimidad entre los especialistas en política internacional acerca de la ubicación de esta disciplina en el campo del saber humano. Cabe, desde luego, señalar que son hoy muy pocos quienes le niegan especificidad propia y jerarquía científica. Es verdad que su estudio sistemático es relativamente reciente. Pero la abundante literatura que se ha publicado a su respecto y el reconocimiento general de normas que le son propias no permiten dudar acerca de su existencia.

Lo que se discute es, como decíamos, su ubicación. Para algunos es una ciencia totalmente independiente. Para otros es una ciencia social y, como tal, estrechamente ligada a la sociología. Para la mayoría de los autores la política internacional es una rama autónoma de la ciencia política.

Nos inclinamos por esta última opinión. Si la política es la ciencia (y el arte) que trata del gobierno de las comunidades humanas, existe una esencial unidad entre la acción que lleva a cabo el Estado dentro de la comunidad misma respecto de quienes están sujetos a su autoridad y la que cumple en su trato con las demás comunidades. Obviamente, la política internacional recibe valiosos aportes de la sociología. Pero no es parte integrante de ella ni tiene tampoco carácter de

ciencia absolutamente independiente. En cuanto estudia un aspecto fundamental de la acción de los Estados, es parte de la ciencia política.

Ahora bien, aun cuando la política internacional no posea los elementos que la configuran como ciencia independiente, debe reconocérsele jerarquía de disciplina autónoma. En efecto, su contenido no es una mera aglomeración de hechos inconexos ni tampoco una reseña de acontecimientos ocurridos en el pasado. La política internacional entraña la sistematización de un sector importante del conocimiento humano cual es el que versa sobre las relaciones existentes entre los titulares del poder en el mundo, es decir, entre las diferentes unidades políticas. De esa sistematización de conocimientos surgen algunas constantes y emanan algunas leyes que si bien no tienen el rigor propio de las ciencias experimentales, no son menos válidas que las de cualquier otra disciplina que tenga a la conducta humana como centro principal de su indagación.

Aquellos autores anglosajones que usan la expresión "relaciones internacionales" con preferencia a la que nosotros empleamos, sostienen que una porción sustancial de esas relaciones no tiene contenido político y que, por tanto, la política internacional sólo constituiría una parte de las relaciones internacionales. De acuerdo con esta interpretación, nuestra materia no sería una rama de la ciencia política sino una ciencia *per se*.

No nos parece justificada esa posición. Si bien muchos asuntos que integran las relaciones internacionales carecen, aparentemente, de contenido político, el solo hecho de que esos asuntos conciernan a unidades políticas, en cierto modo los "politiza". Por eso es frecuente, en el plano internacional, que se hable de una "política económica" o de una "política cultural". La materia de las relaciones internacionales puede variar. Pero su formalidad es siempre, y en última instancia, una relación de poder a poder.

Aun en el caso de vinculaciones entre entidades privadas pertenecientes a diversos países, el elemento poder y la consiguiente participación de los gobiernos está frecuentemente presente y, a veces, de manera decisiva. Caso típico, entre otros, es el de los llamados "acuerdos de complementación" que pueden celebrar los grupos sectoriales privados de diversos países en el marco de la ALALC. Tales acuerdos son negociados por las partes interesadas. Pero para que las resoluciones adoptadas a ese nivel adquieran vigencia efectiva es necesario que sean homologados por los gobiernos de las partes intervinientes. En el mismo sentido, se ha dado el caso de fusiones de empresas originadas en países distintos o de absorciones de algunas de ellas por las de naciones económicamente más poderosas que han sido "desaconsejadas" por los gobiernos de los países menos fuertes.

En cuanto a las vinculaciones puramente privadas de individuo a individuo que pertenecen a más de un país, ellas no merecen ser consideradas como relaciones internacionales propiamente

dichas y no justificarían, por tanto, la tesis de que esas relaciones pueden comprender materias ajenas a la política.

Aunque la política internacional integra la ciencia política, posee rasgos propios que justifican la autonomía que la generalidad de la doctrina contemporánea le concede.

En efecto, cuando el Estado actúa en el plano interno, posee *imperium,* es decir, tiene plena autoridad dentro del conjunto de normas que él mismo ha trazado. Esa autoridad puede ser ejercida con un grado variable de limitaciones según el ordenamiento jurídico de cada país y según sus peculiaridades nacionales. Pero en todos los casos se trata de una autoridad que no reconoce otra superior a sí misma. Es esa oportunidad suprema del Estado dentro de su ámbito territorial lo que se designa con la palabra "soberanía".

Cierto es que el Estado es también soberano en el plano internacional en el sentido de que, teóricamente al menos, no está sujeto a la autoridad de cualquiera de sus pares. Pero al revés de lo que ocurre en el plano interno, el Estado no posee *imperium* sobre los demás miembros de la comunidad internacional, y debe tratar con ellos de igual a igual. Por eso puede decirse con Strupp que el derecho internacional público – que regula jurídicamente las relaciones entre los Estados – no es un derecho de "subordinación" sino un derecho de "coordinación".

Esta diferencia en el grado de poder que un Estado ejerce en el orden interno con respecto al que puede movilizar en el plano internacional constituye el elemento específicamente diferencial de la política internacional con relación a la ciencia política genéricamente considerada. Cuando lo que se regula es una relación de soberano a súbdito, las leyes que rigen esa relación y las prácticas que ella suscita son diferentes de las que tienen vigor cuando la relación es entre pares. Así por ejemplo, el poder de decisión, el papel de la negociación y el compromiso, el sometimiento de los conflictos al juzgamiento de terceros, la interpretación a los casos contenciosos de la ley aplicable, no tienen el mismo sentido y el mismo alcance en el orden interno de los que poseen en el orden internacional.

Por otra parte, la política internacional ha generado instrumentos propios de acción que no existen en el plano doméstico. El principal de esos instrumentos es la diplomacia, acerca de la cual nos ocuparemos más adelante pero de la que desde ya podemos decir que constituye el elemento más original y característico de la vida de relación entre las naciones.

Finalmente, la política internacional tiene un estilo propio que es inconfundible con el de la política interna. El modo de actuar, la forma que asumen las reacciones frente a posturas antagónicas, el papel que desempeña el factor tiempo, el lenguaje que se maneja, son diferentes en uno y otro caso. Estas diferencias no son el menor de los elementos que confieren a la política internacional jerarquía autónoma dentro del marco de la ciencia política.

Además de ciencia, la política internacional (como la política a secas) es también arte. Como tal, es un saber práctico que establece reglas mediante las cuales ha de realizarse una determinada

obra. La obra del político no es material como la del pintor o la del constructor de navíos, pero no es menos real que ellas y no requiere, por cierto, menos aptitud y destreza. Por eso el conductor de la política internacional debe ser un conocedor profundo y experimentado de las reglas de su arte.

4. POLÍTICA Y DERECHO INTERNACIONAL

La relación entre la política internacional y el derecho internacional (nos referimos, claro está, al derecho internacional público) presenta características diferentes a las relaciones examinadas en el acápide anterior. En efecto, en los casos anteriores existían conexiones estrechas entre las otras ciencias y la política internacional, pero su materia es diferente. En el caso de la política y el derecho internacionales, la materia de la disciplina es la misma: las relaciones entre los Estados. Lo que varía es la formalidad bajo la cual se considera la materia. En la política internacional se la considera *sub specie facti* en tanto que en el derecho internacional se la considera *sub specie legis*. Los hechos que ocurren en la vida internacional y las normas que rigen esa realidad son los objetos formales de las dos disciplinas cuya relación estamos ahora examinando.

En su excelente trabajo titulado "Derecho Internacional y Política Extranjera", el profesor Claude Albert Colliard expone un esquema de esa relación cuyos lineamientos esenciales nos permitiremos seguir. De acuerdo con dicho esquema, el derecho internacional puede ser *reflejo* y puede ser marco de la política internacional.

En cuanto refleja las tendencias de la política exterior de los Estados, el derecho internacional: a) *hace posible la realización de esa política;* b) *acompaña su desarrollo* y c) *regula la organización de la vida internacional*. Veamos los tres puntos por separado.

a) Existen instituciones jurídicas sin las cuales el trato entre los Estados no podría anudarse. La primera de ellas es el reconocimiento de Estados y de gobiernos mediante la cual la autoridad suprema de una unidad política entra en relación con otra. Sin la apelación a esta institución jurídica, el único trato posible entre los Estados sería la guerra.
Otra institución jurídica que hace posible la realización de la política internacional es el estatuto de los agentes diplomáticos. Aún antes de la institucionalización de la diplomacia como instrumento de vinculación entre los Estados, los enviados extranjeros gozaban de privilegios e inmunidades inherentes a su función.
b) Existe otro tipo de instituciones en el derecho internacional que acompañan, por así decir, la política internacional y permiten revestir de forma jurídica a hechos resultantes de las relaciones internacionales. Así, las políticas de dominación generaron las formas jurídicas del coloniaje, del protectorado, de la cesión en arriendo, de las capitulaciones y de otros estatutos de subordinación; las políticas de disgregación generaron los "Estados vasallos" como fórmulas de tránsito a la plena independencia; las políticas de reparto del poder

generaron la institución del condominio y así sucesivamente. Puede afirmarse que a todo sistema político corresponde un tipo de institución jurídica que le es propio.

c) Gran parte de la política internacional de nuestros días se lleva a cabo en el ámbito de los organismos internacionales y tiene carácter multilateral. Las reglas vigentes en esos organismos reflejan también las relaciones de poder que constituyen la trama misma de la política internacional. Así por ejemplo, el llamado sistema de "veto" o "regla de unanimidad" en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas está formulado jurídicamente en cuanto consta en la Carta de la Organización mundial.

   Pero refleja una realidad política que se impone sobre la anomalía legal de esa fórmula.

El derecho internacional no sólo refleja las realidades de la política internacional sino que también las enmarca, es decir, las circunscribe y canaliza dentro de determinados cauces. Desde este punto de vista, el derecho ejerce un influjo benéfico sobre la política internacional en cuanto procura armonizar las relaciones entre los Estados y en cuanto señala las metas ideales hacia las cuales éstos deberían tender en su trato recíproco. El principio *pacta sunt servanda* representa, desde este punto de vista, una de las contribuciones más valiosas del derecho internacional para que las relaciones entre los pueblos se mantengan dentro de formas dignas y civilizadas.

Es verdad que las normas del derecho internacional han sido objeto de innumerables violaciones en la práctica. Pero sin desconocer este hecho, por demás real, cabe preguntarse qué ocurriría si la política internacional no contara con el auxilio del derecho para encuadrar su actividad. El imperio de la pura fuerza (que hoy significaría la certeza de la destrucción total) se enseñorearía del mundo.

Pese a la influencia altamente positiva que el derecho ejerce sobre la política internacional, conviene precaverse contra el exceso de juridicidad en las relaciones internacionales. Existe, en la actualidad, una tendencia exagerada a conferir forma contractual a asuntos que, por su naturaleza, convendría dejar librados a la espontánea fluidez de los acontecimientos y a la libre determinación de las partes. Cada año los Estados celebran millares de acuerdos y convenciones, muchos de los cuales nunca llegan a entrar en efectiva vigencia. Ello conspira contra el prestigio de los tratados y, por ende, contra la autoridad del derecho internacional. Pero por sobre todo, acostumbra a los gobiernos a no dar importancia a los instrumentos que suscriben y a considerarlos, según la frase célebre, como meras "tiras de papel".

5. LA MORAL EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En sentido estricto, hablar de la moral en las relaciones internacionales importa enunciar una tautología puesto que la ciencia que las estudia es, ella misma, una ciencia moral, como lo son todas las que tienen al hombre o a las sociedades humanas como objeto de su estudio. No se trata pues

aquí de discutir sobre el carácter moral de la disciplina sino de considerar el papel que la moral desempeña en la conducción práctica de los negocios internacionales. Bajo este aspecto, el debate que se viene desarrollando desde Maquiavelo en adelante en el campo de la política genéricamente considerada es también aplicable *mutatis mutandis* a la política internacional.

Los que se proclaman seguidores del gran florentino aunque no posean su genio ni siempre lo entiendan bien afirman que la moral no pasa de ser un recurso de propaganda que los gobernantes utilizan para encubrir y hacer menos odiosa la prosecución de sus objetivos. En su conocida obra "La Política del Poder", Georg Schwarzemberger formula en términos inequívocos esta doctrina sobre el papel vicario de la moral en las relaciones internacionales. "La tarea principal de la moral internacional tal como realmente se aplica – dice – consiste en reforzar la política del Estado". Y agrega que esta aplicación de la moral alcanza su más alto grado cuando hay que preparar a los pueblos para la guerra pues entonces hace falta revestir a la propia causa de los méritos y virtudes que la justifiquen ante propios y extraños. En síntesis, expresa Schwarzemberger, la principal función de la moral internacional no consiste en controlar la propia conducta sino en su utilización como arma poderosa contra enemigos potenciales o reales.

Frente a esta concepción crudamente amoralista, otros autores adoptan, dentro de la misma línea, fórmulas más mitigadas.

Así, Morgenthau reconoce que cuando Europa era gobernada por una aristocracia interconectada, y tenían vigencia usos y valores supranacionales (la religión, el sentido del honor, etc.), existía un código comparativamente respetado de moral internacional. Pero cuando aquellas aristocracias cedieron el paso a otros estamentos que no poseían el mismo *ethos* y cuando el nacionalismo se impuso sobre las concepciones supranacionales heredadas del mundo medioeval, ese código moral perdió autoridad y no fue reemplazado.

Los adeptos del método científico se preocupan poco por el problema de la moral en las relaciones internacionales, probablemente porque sus elementos no resultan fácilmente cuantificables. Pero uno de los precursores de esa escuela, Quincy Wright, le consagra algunas páginas de su obra capital. Para Wright las tablas de valores morales de los principales países del mundo difieren y son, en grado diverso, recíprocamente incompatibles. Al acentuarse las vinculaciones materiales de todo tipo entre las regiones más apartadas de la tierra, esas incompatibilidades han agudizado los conflictos. Pero por otra parte, de esos mismos contactos ha resultado una suerte de cultura universal embrionaria que se manifiesta, entre otras formas, por la difusión a través del mundo entero de las técnicas y valores de las culturas de mayor entidad, por la universalización de ciertos cánones literarios y artísticos, por la proliferación de los organismos internacionales y por los intentos de los pensadores de las culturas principales para formular una

tabla de valores comunes a la emergente cultura universal. De esta “internacionalización” de valores surgen los elementos de una moral internacional comúnmente aceptable.

Un escritor de origen franco – canadiense, Denis Goulet, ha planteado la necesidad de conferir sentido ético a las aspiraciones comunes del género humano por una vida mejor y, en particular, respecto del problema del desarrollo. Goulet niega contenido moral al orden político – económico vigente pero advierte a la vez que la búsqueda incontrolada del desarrollo subordina los medios a los fines y no es, por tanto, aceptable. Para él la ética debe reflejarse no sólo en los fines generales sino también en los criterios específicos para identificar qué instituciones se adaptan a esos fines en situaciones concretas. Por eso, subraya, “la forma cómo el desarrollo es logrado no es menos importante que lo que con él se consigue”.

Hemos indicado someramente la posición de cuatro escritores representativos del pensamiento actual sobre el papel de la moral en la vida internacional. Enunciaremos ahora nuestra posición que se identifica con la doctrina cristiana tradicional. Esa posición fue ya formulada con respecto a la política en general, pero en virtud de la unidad sustancial de la ciencia política, su enunciación es válida también para la política internacional.

El objeto formal de la sociedad internacional es el bien común. Ese bien es superior al bien individual de los miembros que la componen.

La consecución del bien común sólo es posible mediante la observancia de la ley moral. Todo apartamiento de dicha ley entraña un *desorden* y constituye un germen de disolución y de muerte para las sociedades que la olvidan o la rechazan.

En su vida de relación internacional, los Estados están obligados a obrar conforme a la justicia, cuyas normas esenciales – no perjudicar a los demás y dar a cada cual lo suyo – son parte de la ley normal.

Al propio tiempo, los Estados no solamente tienen el derecho sino también el deber de hacer respetar sus derechos y de defenderse cuando esos derechos son amenazados o vulnerados. En esa defensa los Estados pueden emplear todos los medios adecuados, inclusive la fuerza material, en caso de que ese empleo sea indispensable para la salvaguardia de sus derechos.

El bien común internacional exige la solidaridad de sus miembros del mismo modo que el bien común nacional exige la solidaridad de los ciudadanos. El Estado tiene, por tanto, la obligación de propender por todos los procedimientos a su alcance al fortalecimiento de los vínculos amistosos y de cooperación con los demás Estados como medio para contribuir a la paz y a la armonía internacionales.

Los principios que acabamos de exponer representan – formulados escuetamente – lo esencial del pensamiento cristiano en materia de moral internacional. Para muchos, especialmente para quienes se autocalifican de “realistas” y creen que la única realidad de la vida internacional está

constituida por los antagonismos que genera la lucha por el poder, la concepción cristiana parece ingenua y – en cuanto fuere aplicada – nociva para el interés nacional.

La experiencia histórica no confirma esa interpretación. Es verdad que a lo largo de los siglos se puede registrar innumerable cantidad de violaciones a la ley moral en las relaciones entre los Estados y que con bastante frecuencia los abusos y los crímenes cometidos por éstos no han recibido adecuada sanción. Pero las transgresiones no siempre han sido provechosas para quienes las han cometido. Más aún, una valoración objetiva de las relaciones internacionales revela que los Estados que han desconocido sistemáticamente sus deberes morales han debido pagar, a la corta o a la larga, un precio elevado por su inconducta.

La sujeción a normas éticas no es, pues, una manifestación de candidez. Aparte de reflejar valores humanos más altos, es una expresión de sabiduría política. Un Estado que respete los derechos ajenos tiene mucho más posibilidades de ver respetados los propios que aquellos que hacen caso omiso de sus obligaciones. No se puede, por cierto, desconocer que los hombres no son buenos por naturaleza, como suponía Rousseau, y que tampoco lo son siempre los Estados. Pero la gran cuestión en esta materia es, como dice Henneth Thompson, "saber actuar con juicio y discernimiento moral en un mundo esencialmente inmoral". Por otra parte, y sin invalidar esta apreciación, las fuerzas morales que gravitan en la escena internacional son más fuertes de lo que los pseudo realistas están dispuestos a admitirlo. La condena mundial del genocidio y de otras atrocidades tiene, en última instancia, un fundamento ético como lo tuvieron en su tiempo las normas dictadas para hacer menos inhumana la guerra.

La observancia de la ley moral no sólo no prohibe la defensa celosa del interés propio sino que el derecho y el deber de cuidar de sí mismo es parte de dicha ley. Por eso el Estado actúa conforme a la justicia cuando convoca a los ciudadanos a armarse en defensa de la patria y por eso vulneraría los derechos de la sociedad civil la admisión jurídica de la "objeción de conciencia" para eximir a algunos de esos ciudadanos de sus deberes para con la comunidad a que pertenecen. En síntesis, no solamente la preservación de la independencia y la integridad territorial es legítima sino también lo es la realización de un destino de grandeza.

6. PAPEL DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN EL DESTINO DE LOS PUEBLOS.

"La verdadera política es la política internacional", dijo Spengler en *Años Decisivos,* y esta afirmación rotunda encierra una grave verdad. Es, en efecto, en el marco de la política internacional donde los pueblos proyectan su imagen y realizan su destino histórico. Comparados con los acontecimientos que se producen dentro de este ámbito los procesos internos parecen limitados; tienen algo de "municipal". Cuando en el seno de un país se producen sucesos de verdadera

trascendencia – la Revolución Francesa o la Revolución Rusa – desbordan las fronteras y generan efectos de carácter internacional.

La diferencia principal entre las naciones dotadas de vocación para cumplir una importante misión histórica y aquellas que no poseen ese carisma finca, en primer lugar, en su comprensión de los problemas internacionales y en su exacta ubicación frente a ellos. No es indispensable ser una superpotencia para ser protagonista en el escenario internacional. A la inversa, es posible que una nación materialmente muy poderosa carezca de vocación auténtica para la acción internacional y de mueva en ese plano con torpeza. La vocación para la vida internacional es, ante todo, un don, una aptitud innata que tienen los pueblos, del mismo modo que hay algunos especialmente dotados para las ciencias, para la guerra, para la literatura o para las artes.

Sin embargo ese don – como todos los que los seres humanos reciben – puede ser cultivado y acrecido y puede, también, ser menospreciado y dilapidado. Tarea fundamental de los gobernantes es, por ello, estimular la vocación de sus pueblos por los temas internacionales y, muy principalmente, otorgarles prelación en su escala de prioridades. Esa prioridad supone, desde luego, una comprensión cabal del papel que a sus propios países compete en la comunidad internacional.

Finalmente, no hay posibilidad de llevar adelante una política exterior digna de ese nombre cuando un país carece de orden interno. No entendemos, desde luego, la palabra “orden” en el sentido de tranquilidad callejera sino en su clásica acepción de recta disposición de las partes respecto del todo. En ese sentido hay orden cuando la autoridad es ejercida con firmeza y con prudencia; cuando hay estabilidad política y jurídica; cuando las instituciones tienen prestigio y no son fácilmente alterables; cuando por encima de las discrepancias accesorias se dan un consenso general en todo lo que concierne al interés vital de la nación.

Si esas condiciones faltaran (y sólo hemos enumerado las que nos parecen más indispensables) sería vano ensayar una acción internacional de envergadura porque esa acción nunca puede ser sino el reflejo y la irradiación hacia fuera de lo que el país es dentro de sí mismo. De nada valdría que tuviera una eximia diplomacia y que sus actitudes circunstanciales fueran acertadas. Llegaría siempre el momento inevitable en que las falencias internas invalidarían en un instante todo el esfuerzo que se hubiese empleado en el logro de una acertada conducción internacional.

Volviendo a la afirmación de Spengler, conque iniciamos este acápite, ella es válida para todos los tiempos, pero es particularmente cierta en los días que corren. El fenómeno de la interdependencia – que analizaremos en su momento – determina que no solamente la seguridad sino también el bienestar de las naciones dependen de su apropiada ubicación en el panorama internacional.

“En las relaciones internacionales el poder político aparece en toda su gloria y majestad”, ha dicho el autor francés Louis J. Trotabas en su clásica obra *Les Affaires Etrangères*. Es allí en efecto, donde ese poder tiene el privilegio de tratar con sus iguales, es allí donde las virtudes y el talento de los conductores son puestos a prueba más rigurosa, es allí donde las alternativas de triunfo o de fracaso tienen relieves más dramáticos. La verdadera grandeza de un pueblo se mide tanto por su capacidad para gobernarse ordenada y eficientemente como por su capacidad para hacer grandes cosas, o al menos para moverse con señorío y con decoro, en el campo internacional.

Los problemas cruciales que vive la humanidad, el enfrentamiento ideológico de doctrinas irreductibles antagónicas, el abismo cada vez más hondo que separa a los países poseyentes de los países desposeídos, se plantean hoy todos a nivel internacional, y es en ese nivel donde deben ser encarados y resueltos. Por eso, no siquiera para las naciones más pequeñas la política internacional permite desempeñar el papel de espectadores. Todos somos – *velis nolis* – actores del drama que se desarrolla más allá de nuestras fronteras.

Este primado de los temas internacionales no sólo reclama que se les preste atención sino también exige una preparación metódica e inteligente de los instrumentos que en ellos se manejan. Supone, por sobre todo, una conciencia nacional lúcida acerca del quehacer internacional. Es tarea primordial de los gobernantes – tarea que no debe ceder el puesto a ninguna otra – promover la preocupación pública por los problemas de la política exterior. El aislacionismo, más que una posición anacrónica, representa una actitud suicida frente al estado actual de las relaciones internacionales.

Si los temas internacionales tienen primacía sobre los demás, está dicha la importancia de la disciplina que los estudia. El conocimiento sistemático de las relaciones internacionales no es, hoy, un saber puramente académico. Sin mengua de su dignidad de ciencia, es un “saber de salvación”. De salvación temporal, sin duda, porque las colectividades humanas no tienen – como los hombres – destino ultraterreno, y es en este mundo donde se juega su destino. Por eso el estudio de la política internacional es parte del quehacer político mismo y, por tanto, instrumento inexcusable del destino nacional.

SECCIÓN II

La Política Exterior de los Estados

1. POLÍTICA INTERNACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR

Al comienzo de nuestro trabajo hemos señalado la diferencia existente entre política internacional y política exterior. De acuerdo con la distinción formulada, la política exterior consiste en la acción que cada Estado desarrolla en el plano internacional. Esa acción puede desenvolverse en forma bilateral, respecto de cada uno de los miembros de la comunidad internacional, o en forma multilateral, en el seno de las organizaciones internacionales.

La política exterior es una parte de la política internacional. No nos parece exacta la afirmación de Norman Hill según la cual "lo que llamamos relaciones internacionales es, de hecho, el conjunto de las políticas exteriores seguidas por los Estados del mundo". Nos parece más ajustado a la realidad el punto de vista expuesto por Sondermann para quien "el campo de la política internacional abarca un área de generalizaciones y de normas que no se encuentran en las políticas exteriores de los Estados, sea que se las considere individualmente sea que se las examine de manera global".

Cualquiera sea la posición que se adopte frente a estas dos concepciones diferentes, lo cierto es que un estudio sobre los principios generales que rigen la política internacional sería notoriamente incompleto si no incluyera el examen de las constantes y de las variables que gobiernan la política exterior de cada Estado. Para el hombre actual, el contacto con la vida de relación internacional se produce habitualmente a través de la política exterior de la nación de la cual es ciudadano.

Por razones de orden metodológico hemos de considerar la política exterior desde diversos ángulos. En el presente capítulo nos referiremos al tema desde un punto de vista general. Analizaremos luego los objetivos de la política exterior. Finalmente consideraremos los instrumentos que maneja y los modos de obrar que le son propios.

En virtud de los motivos que han sido ya explicados, la política exterior ocupa un lugar preponderante y cada vez mayor en las actividades del Estado. Siempre, sin duda, la política exterior constituyó un elemento capital de esa actividad. Pero en la época actual el hecho de que la interdependencia haya adquirido tal fuerza y los problemas internacionales sean de tal repercusión para la suerte de los países y de los hombres que los habitan, hace que la política exterior constituya el tema crucial por excelencia de la vida pública.

La política exterior no consiste en una mera sucesión o yuxtaposición de actitudes inconexas. Lo que define la existencia de una política exterior es la coherencia y la continuidad que guardan esas actitudes entre sí. Un país que obrara en cada caso con total prescindencia de la conducta que

ha seguido o sigue en otras situaciones análogas podrá tener relaciones internacionales pero, en el sentido estricto de la palabra, no tendrá política exterior. Buena o mala, acertada o errónea, la política exterior exige un mínimo de unidad de acción.

Suele confundirse en el lenguaje corriente a la política exterior con la diplomacia y se dice así “la diplomacia del Quai d’ Orsay” o la “diplomacia de Itamaraty” para referirse a las políticas exteriores que siguen Francia o el Brasil. Aunque respaldada por un uso muy frecuente, esa forma de expresión dista de ser exacta. La política exterior, como acabamos de indicar, es el arte de dirigir las relaciones de un Estado con otros Estados. En cambio, la diplomacia es el conjunto de instrumentos mediante los cuales el Estado asegura la ejecución de esa política. La diplomacia es, por tanto, la herramienta principal – aunque no la única – con que se elabora la política exterior.

Como es natural, la importancia que para cada Estado tiene la política exterior depende del grado de su gravitación e influencia en los asuntos internacionales. En países como los Estados Unidos o la Unión Soviética – para los cuales nada de lo que ocurre en el mundo es indiferente – la política exterior pasa por encima de todo lo demás. Para países pequeños y sin problemas internacionales serios, la política internacional puede ocupar un lugar relativamente secundario en las preocupaciones de los gobernantes. Pero insistimos en la afirmación de que hoy son muy escasas las naciones para las cuales la política exterior representa una rama anodina de la actividad de gobierno.

La existencia de la política exterior es una consecuencia directa de la división del mundo en Estados soberanos y recíprocamente independientes. Cuando entre dos unidades políticas existe una relación mutua de subordinación, no hay entre ellas actos de política exterior; hay actos de mando y actos de obediencia o desobediencia. La política exterior presupone la libre determinación. Por eso, cuando un Estado nominalmente soberano se encuentra, de hecho, bajo la influencia de otro, sólo en apariencia realiza actos de política exterior. Su posición es equivalente – aunque formalmente no lo sea así – a la de una colonia o a la de un protectorado. El signo más claro de que un Estado goza de plena soberanía es que lleva a cabo una política exterior independiente.

2. LOS ÓRGANOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR.

La política exterior de los Estados es, obviamente, conducida por sus respectivos gobiernos. Es a ellos a quienes corresponde tomar las decisiones que comprometen o interesan al país en el orden internacional.

En cuanto a los órganos de gobierno a quienes toca participar en la conducción de los negocios extranjeros, el asunto es materia del derecho interno de cada Estado. Dentro de las normas básicas que rigen su ordenamiento institucional, se establece y delimita las atribuciones de cada órgano del poder público en materia internacional.

En casi todas las legislaciones las decisiones se llevan a cabo a nombre del Jefe de Estado. Nominalmente al menos, éste es el conductor supremo de la política exterior del país.

En las naciones en las cuales el Jefe del Estado ejerce efectivamente funciones ejecutivas su responsabilidad en materia internacional es real. Tal es la situación en los países republicanos de régimen presidencialista o en los países monárquicos donde el Jefe de Estado desempeña también la jefatura del gobierno.

En cambio, en las monarquías constitucionales o en las repúblicas de régimen parlamentario (como Francia durante la III república) la responsabilidad en la conducción de la política exterior compete al jefe del gobierno o sea al Primer Ministro. Esa responsabilidad se hace efectiva ante el Parlamento.

El grado de participación de los cuerpos parlamentarios en la conducción de los negocios internacionales varía considerablemente según las leyes y según los hábitos de cada país. En las naciones donde priva una tradición de gobierno fuertemente personal, la participación de los órganos legislativos es relativamente secundaria. Estos se limitan a tomar conocimiento periódico de las decisiones del Poder Ejecutivo y, por supuesto, a dictar leyes que correspondan a ese sector de gobierno. Esta facultad específicamente legislativa incluye siempre el poder de aprobar o desechar los tratados.

En los países donde existe una fuerte tradición de gobierno parlamentario, los órganos legislativos tienen una presencia actuante de primer plano en la elaboración de la política exterior. En Gran Bretaña, todos los temas de alguna importancia son llevados por el Gabinete a la Cámara de los Comunes donde son debatidos y donde los miembros del Parlamento tienen oportunidad de exponer su opinión. El gobierno hace gran caso de esa opinión, y muchas veces modifica sus puntos de vista en atención a los deseos y sentimientos expresados por la Cámara.

Igual cosa ocurre con el Senado en los Estados Unidos. La tradición histórica de ese país ha conferido a la alta Cámara un poder muy grande – que casi equivale a un cogobierno – en los asuntos internacionales. Este poder se encuentra particularmente concentrado en la Comisión de Relaciones Exteriores, cuyos dictámenes son habitualmente respaldados por el Cuerpo. En 1920, el Senado, bajo la inspiración del influyente senador Lodge, se negó a ratificar el tratado de Versalles con el articulado que le había sido sometido. En virtud de esa decisión, los Estados Unidos quedaron fuera de la Sociedad de las Naciones.

Tanto en los países de régimen presidencial como en los de régimen parlamentario, el manejo efectivo de las relaciones internacionales, bajo la autoridad del jefe de gobierno, corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores. A él toca planear la orientación de la política exterior, aconsejar al jefe de gobierno las decisiones que deben ser adoptadas por éste y llevar a cabo las negociaciones con las potencias extranjeras. El Ministro es, además, jefe del servicio Exterior.

El Ministro (o Canciller como se lo llama en algunos países) no integra el Cuerpo Diplomático y no necesita, por tanto, ser un "técnico" en el sentido estricto de la palabra. Pero debe poseer los conocimientos generales que hoy son indispensables para actuar en el plano internacional y, por sobre todo, tener sentido común e instinto para los problemas de la política exterior. Una vasta experiencia acerca de esos problemas no es, por cierto, la menos importante de las calificaciones que se requieren para desempeñar el cargo.

En cuanto al responsable último por la conducción internacional – sea jefe de Estado o jefe de gobierno – no es ni necesario ni conveniente que la totalidad de los asuntos sea llevada a su consideración. Por una parte, el gobernante no puede perder su tiempo en minucias. Por otra parte, no le es posible conocer en su detalle los problemas que surgen en cada Departamento de la Administración. En las cosas esenciales no solamente debe ser consultado sino que la decisión le corresponde personalmente a él. En todo lo demás, el rumbo debe ser trazado por el Ministro.

En los últimos tiempos, y como consecuencia de la interconexión entre los asuntos exteriores y otros aspectos vitales de la actividad gubernativa, ciertas entidades oficiales ajenas a la Chancillería han comenzado a tomar creciente ingerencia en los problemas de la política exterior. Se trata de organismos técnicos dentro de los cuales cabe señalar a los de carácter económico y a los que tienen relación con la seguridad y la defensa nacional.

La indivisibilidad entre muchos asuntos de política exterior y esos otros aspectos que conciernen al orden interno, justifican plenamente una participación activa de los organismos competentes en el planeamiento, y eventualmente en la ejecución, de medidas o actitudes pertinentes al ámbito internacional. Ocurre muchas veces que el Ministro de Relaciones Exteriores debe resolver cuestiones sobre las cuales no tiene competencia específica o que afectan a otros sectores del gobierno. Es necesario que en tales casos exista una colaboración estrecha, e inclusive institucionalizada, entre la Caballería y los demás departamentos del gobierno interesados en los problemas que puedan estar relacionados con sus respectivas actividades. Por el canal del Ministerio de Relaciones Exteriores pasan constantemente asuntos muy heterogéneos, y es indispensable que los órganos competentes *ratione materiae* tengan su palabra que decir en cada caso.

Por otra parte, conviene tener presente que si bien la Chancillería necesita del asesoramiento y de la opinión de otros mecanismos del Estado, le pertenece la decisión última en los problemas de política exterior y, cuando las circunstancias lo exijan, compende al Presidente de la República o al jefe de gobierno. Ningún otro organismo gubernativo podría pretender impartir instrucciones o señalar rumbos al Ministerio de Relaciones Exteriores en materias que le son privativas. Ocurre que algunas veces, y con el argumento de que se trata de asuntos concernientes a su especialidad, ciertos

organismos oficiales pretenden modificar las orientaciones de la Chancillería o, inclusive, planificar su acción futura.

Tal ingerencia, sobre todo si se convierte en habitual, resulta desacertada y peligrosa. En primer lugar, los sectores especializados de la administración pública tienden, como es lógico, a ver los problemas desde su ángulo visual y omiten la consideración de otros aspectos cuyo conocimiento resulta indispensable para procurar la solución adecuada. Si, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura adopta una determinada posición en materia de exportación de cereales, es necesario compaginar su punto de vista con la conveniencia del país en aspectos que nada tienen que ver con la agricultura. Y así sucesivamente.

En segundo lugar, la participación directiva de organismos heterogéneos en la conducción de la política exterior le quita a ésta la unidad que debe tener para que resulte inteligible y eficaz. Si todos intervienen y nadie regula y ordena esa intervención, un país puede simultáneamente ser belicista y pacifista, aislacionista e integracionista, autoritario y democrático. La existencia de un organismo que, como la Chancillería, tenga el poder de decisión final, impide esas incoherencias que nada contribuyen al afianzamiento del prestigio internacional de un Estado.

Tampoco, y por las mismas razones arriba enunciadas, parece conveniente que el jefe del gobierno o del Estado busquen asesoramiento en materia internacional en órganos *ad hoc* ajenos a la Chancillería. En la era actual no es inusual que los gobernantes tengan a su lado a hombres o equipos de confianza a los que no asignan funciones formales claramente especificadas, pero que son sus consejeros más influyentes. Durante mucho tiempo Harry Hopkins poseyó más gravitación sobre el Presidente Roosevelt en materias internacionales que su propio Secretario de Estado. Lo mismo pudo decirse de Kissinger en la etapa inmediatamente anterior a su nombramiento en ese cargo.

Esa creación de “equipos paralelos” debilita la autoridad de los órganos competentes y les hace perder fuerza negociadora frente a los demás Estados. Por otra parte, la capacidad de los componentes de tales equipos no siempre está a la altura de las expectativas que los jefes de gobierno depositan en ellos pues ocurre que se trata de personas elegidas más por razones afectivas y de confianza personal que por su probada experiencia en asuntos internacionales. No debe olvidarse que tanto en los regímenes monárquicos como en los republicanos los Ministros son los secretarios naturales de los jefes de gobierno, de tal manera que la creación de otras secretarías representa una injustificada duplicación de funciones.

3. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR.

Hemos hablado de los órganos que manejan la política exterior de los Estados. Hablaremos ahora de la formulación de esa política exterior considerada en sí misma, es decir, de la manera cómo se la concibe, se la manifiesta y se la expresa.

La concepción y ejecución de la política exterior varía considerablemente según sea el grado de poder y de madurez política de cada país. En esta parte normativa de nuestro estudio nos referiremos al modo cómo, en principio, la política exterior debe ser formulada.

Los países con poca tradición de vida internacional o de escasa gravitación política suelen manejarse de acuerdo con las circunstancias. No poseen una línea estable ni persiguen objetivos definidos. Se mueven al azar de los acontecimientos y, sobre todo, de los avatares de la política interna. En esos países lo normal es que cuando cambian los gobiernos, los criterios de política exterior se modifiquen y las autoridades entrantes se preocupen de hacer todo lo contrario de lo que hicieron las autoridades salientes.

Por el contrario, los países con fuerte tradición internacional y que, además, tienen peso en el concierto de las naciones, conceden a la política exterior y a los órganos que la manejan una importancia de primer plano. En virtud de esa valoración, la política exterior es formulada con sumo cuidado; se tiene permanentemente a la vista los objetivos trazados, y los cambios internos no afectan los lineamientos generales de la conducta exterior del país. A veces ocurre que esa continuidad se ve reflejada en la perduración de una misma figura que ocupa por largos años posiciones claves de la conducción internacional. Metternich permaneció durante 39 años seguidos al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Imperio austríaco, y durante esas cuatro décadas dirigió con incoercible unidad de criterio la política exterior del país. El Barón de Río Branco y el Vizconde de Cabo Frío sirvieron sucesivamente al Imperio y a la República en altas funciones de la diplomacia brasileña.

La continuidad es, pues, la primera condición para que una política exterior sea formulada con autoridad y eficacia. Si los demás Estados advierten que un país modifica sus actitudes a cada instante, las palabras y los actos de sus gobernantes dejan de merecer respeto. De ahí la enorme importancia que tiene contar con un órgano de gobierno que sea como la llama inextinguible de la tradición nacional en esas materias. Es en esos órganos – el Foreign Office, el Quai d’ Orsay, Itamaraty – donde están depositados celosamente los *arcana imperii* y donde los dirigentes que llegan aprenden pacientemente la lección de los que se van.

No siempre los cambios en la política exterior son indicios de inmadurez. Por el contrario, pueden traducir el espíritu alertado de los conductores que advierten que la política anterior ya no sirve a los intereses del país. En 1914 Italia se separó de la Triple Alianza que había contraído 30 años antes con Alemania y con Austria, y menos de un año después declaró la guerra a sus antiguos

aliados. Sin abrir opinión sobre el aspecto moral de esa actitud, debe reconocerse que ella correspondía al interés nacional de Italia porque mientras que los Imperios Centrales muy poco le podían dar, las potencias aliadas podían afrecerle las zonas irredentas que estaban en poder de sus enemigos.

Para la formulación de la política exterior es indispensable valorar muy cuidadosamente las posibilidades y las necesidades del país. El gran error del Kaiser Guillermo II – único conductor real de la política exterior alemana después de la caída de Bismarck – fue trazar una política que llevaba inevitablemente el enfrentamiento naval con Gran Bretaña y a la guerra simultánea en dos frentes. Pese a su enorme poderío militar y a la superior calidad combatiente de sus soldados, Alemania no pudo soportar el esfuerzo y cayó vencida en la primera guerra mundial.

En cuanto a la necesidad de que la política exterior de un país, coincida con los sentimientos generales de su pueblo, nos referiremos al punto al tratar el tema de la política exterior y la opinión pública.

Los modos externos de expresión por medio de los cuales la política exterior se formula son muy variados y pueden consistir en palabras, en actitudes e, inclusive, en omisiones.

La formulación de la política exterior por medio de la palabra hablada o escrita es el modo más frecuente. Declaraciones, mensajes, discursos, conferencias de prensa, constituyen los procedimientos habituales mediante los cuales los gobernantes dan a conocer su pensamiento en materia internacional. En los países de fuerte tradición parlamentaria esas manifestaciones se hacen frecuentemente ante los cuerpos legislativos.

Condiciones apreciables de los pronunciamientos en materia internacional son la precisión y la sobriedad. Si la materia no lo requiere ineludiblemente, esos pronunciamientos deben ser breves y no demasiado numerosos. Las palabras, como la moneda, se desvalorizan cuando son demasiado abundantes. En cuanto a la precisión, surge de tener ideas claras sobre los objetivos a perseguir. Un gobierno que no sabe bien lo que quiere, difícilmente podrá expresar con nitidez su pensamiento sobre política exterior.

La política exterior puede formularse también con gestos o actitudes. En su momento nos referiremos a los innumerables modos de pronunciarse mediante hechos. Señalemos ahora que esas actitudes deben reunir las mismas condiciones que las palabras, es decir, ser sobrias y coherentes. Un gesto aparatoso (como el del gobierno alemán en 1911 cuando envió el crucero "Panther" al puerto de Agadir para significar su interés por Marruecos) resulta contraproducente cuando la finalidad que lo inspira se deja – más adelante – de lado.

La aptitud para prever el futuro constituye una de las cualidades más valiosas que deben adornar al conductor de la política exterior. La situación internacional vigente al comienzo de la segunda guerra mundial indicaba que España se plegaría al conflicto al lado de las potencias del

Eje. Sin embargo, el general Franco intuyó que esa actitud no sería conveniente ni para España ni para su régimen y se mantuvo neutral. Gracias a esa previsión salvó a su país de destrucciones ingentes y conservó el poder por varias décadas. Menos acertado en sus anticipos, Musolini creyó, en 1940, que la guerra estaba definida a favor de Alemania y se incorporó a la contienda. La opción resultó nefasta para Italia y para él.

En la formulación de la política exterior debe privar la razón sobre las pasiones porque la política exterior exige inteligencia todavía más que poder. Pero eso no significa necesariamente que el estilo de una política exterior deba necesariamente ser frío. Una dosis razonable de emoción y de sentimientos vigoriza la posición internacional de un país y le otorga un importante respaldo dentro de su propio pueblo.

4. POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA INTERNA.

La política exterior de un Estado es la proyección de su personalidad nacional más allá de sus fronteras. Es, por tanto, indivisible de su política interna, que define esa personalidad en el ámbito doméstico.

Resulta así inevitable que las corrientes o tendencias dominantes en el gobierno de un Estado incidan en su política exterior. Tanto la orientación ideológica como el estilo con que se manejan las relaciones exteriores de un país están determinados por las orientaciones que prevalecen en el plano interno.

Ello no obstante, las naciones que han alcanzado un alto grado de madurez y que han desempeñado o desempeñan un papel principal en el escenario internacional, procuran reducir al mínimo la incidencia de los factores internos en la conducción de la política exterior. Teniendo por cierto el conocido dicho de Splenger de que la verdadera política es la política exterior, las grandes naciones – aquéllas dotadas de un claro sentido de su propio destino – olvidan las desidencias intestinas y supeditan los problemas domésticos a las cuestiones de orden internacional.

Esto explica que sea muy difícil que un país anarquizado o dividido en las cosas esenciales pueda tener una política exterior coherente y eficaz. Las querellas internas consumen demasiada energía y debilitan la capacidad creadora para realizar, en esas condiciones, una gran empresa común. Por eso el ordenamiento interno de un Estado, la armonía básica entre gobernantes y gobernados, la vigencia de instituciones permanentes y respetadas, la existencia de un consenso popular suficientemente amplio acerca del régimen que debe imperar, el predominio de creencias básicas en materia de vida pública, no solamente importan al bienestar y a la prosperidad interna de una nación sino también a su posición internacional.

Es, por ello, de capital importancia que cuando se adopten medidas internas con posible repercusión internacional, esa repercusión sea tenida en cuenta y evaluada en su verdadero

significado. Ocurre a veces que a falta de adecuada información por parte de los órganos de decisión competentes y por deficiente conexión entre ellos y los departamentos responsables del manejo de las relaciones internacionales, la adopción de determinadas medidas provoque dificultades con países extranjeros que, por lo general, no ha estado en el ánimo de nadie suscitar. No es infrecuente tampoco que conociéndose y previéndose esas dificultades, se las subestime en virtud de que ellas no gravitan en forma inmediata en el orden interno. Esta subestimación de los problemas internacionales es característica de los países carentes de visión clara de su destino histórico y desprovistos de vocación de grandeza.

Hay casos, sin embargo, en que un Estado adopta medidas políticas de carácter interno con plena conciencia de su repercusión negativa en el plano internacional sin que ello signifique ignorancia o despreocupación de su parte. Así por ejemplo, la política racial de Sud Africa suscita una repulsa general en la comunidad internacional que, por cierto, el gobierno de ese Estado no desconoce ni puede dejar de apreciar. Pero en la estimativa de la minoría blanca que gobierna el país, el abandono del *apartheid* tendría consecuencias mucho más nefastas que los perjuicios, por lo demás relativos, que engendra su política segregacionista. La política racial de la república sudafricana podrá ser considerada censurable, y lo es ciertamente. Pero no es el fruto de la subestimación de los factores externos sino de la aplicación de una tabla de valores en la cual la motivación interna (el predominio de la población de origen europeo) ocupa el primer lugar.

La necesaria unidad de miras entre la política interna y la política exterior no debe hacer perder de vista las profundas diferencias que existen entre ambas en cuanto a los métodos de acción. Es necesario tener siempre presente que cuando el gobernante opera en el ámbito interno, lo hace con autoridad suprema. Aun en los regímenes que se ajustan a un orden jurídico, el Estado – sea como administrador o como legislador – no reconoce poder superior a sí mismo.

En cambio, cuando el Estado actúa en el plano internacional, debe tratar con entidades tan soberanas como él y a veces superiores en poder material. Ella obliga a medir las propias fuerzas antes de tomar actitudes que podrían llevar a un conflicto perjudicial. Los gobernantes con poca experiencia en los asuntos internacionales tienen la tendencia a considerar la política exterior como una rama de la política interna y a suponer subconscientemente que los otros países están tan sometidos a su autoridad como los ciudadanos sobre los cuales gobierna. Hace algunos años, la primera autoridad de un organismo técnico en un país latinoamericano se dirigió al Ministerio de Relaciones Exteriores indicado que "dispusiera" la disminución de las exportaciones de otro Estado a terceros países por ser éstas perjudiciales para el desarrollo de la producción de determinado artículo en esa nación. Aunque la formulación de ese criterio parezca de una desusada ingenuidad, no dejó de representar un estado de ánimo bastamente difundido entre quienes carecen de práctica en el manejo de las relaciones internacionales.

5. POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA NACIONAL.

En los tiempos actuales, y como consecuencia de la agudización de los conflictos internacionales, los temas relativos a la defensa nacional han adquirido una importancia de primer plano en la orientación de la política exterior de casi todos los países y en la determinación de sus actitudes. Esta preocupación por los problemas relativos a la defensa nacional ha conferido a las Fuerzas Armadas una participación muy activa y un papel destacado en todos los problemas atinentes a la política exterior. Esta afirmación no es tan solo válida para los países donde los sectores militares ocupan, como tales, una posición preponderante en el gobierno sino también en aquellos donde los elementos civiles conservan la primacía en el manejo de los negocios públicos.

Conviene ante todo, visto lo elástico del término, precisar el concepto de defensa nacional. En el preámbulo o exposición de motivos de la ley argentina Nº 16.970 se afirma que “la defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional”. Y en el artículo 2 de la citada ley se dice que “la seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales”.

La cuestión consiste en determinar qué tipo de factores podrían generar esas interferencias y perturbaciones en el plano internacional y qué misión corresponde a cada uno de los órganos del Estado a fin de neutralizarlas. Este discernimiento de causas y delimitación de competencias parece indispensable para impedir superposiciones de autoridad que complicarían seriamente el manejo de la política exterior.

Con respecto al primer punto, los factores generadores de complicaciones de tipo internacional no son únicamente los que emanan de la acción directa y de la deliberada voluntad de otro u otros Estados. Pero de hecho, una acción de origen foráneo, aunque no necesariamente imputable a un determinado gobierno, puede afectar la seguridad nacional y, de paso, crear dificultades de orden internacional.

El caso más típico que se presenta en los tiempos actuales de una situación de ese género es el de la acción subversiva. Un país limítrofe puede constituirse – con o sin anuencia de su gobierno- en un centro de propaganda agitadora o en un foco de guerrillas que perturben la paz interna y afecten consiguientemente la seguridad nacional. Tal estado de cosas vulnera simultáneamente la defensa nacional y la política exterior.

La existencia de un problema de doble vertiente lleva a considerar el segundo punto: cuál es el órgano del Estado competente para actuar.

No parece necesario indicar que en todo cuando concierna al mantenimiento del orden interno, los órganos competentes son los legalmente encargados de garantizar ese orden. El Ministerio político (que en los países de nuestra lengua se llaman del Interior, de Gobierno o de Gobernación)

y el Ministerio de Defensa o los Ministerios militares donde los haya, tienen, con la cooperación de las autoridades locales, competencia exclusiva para obrar conforme lo aconsejen las circunstancias.

En cuanto a las repercusiones internacionales que hechos de esa naturaleza podrían provocar, la determinación de la acción a seguir corresponde privativamente al Ministerio de Relaciones Exteriores pues este órgano es el encargado de evaluar el alcance de los hechos en su proyección externa y determinar las medidas que cabe tomar. Ninguno de los órganos específicamente encargados de garantizar la seguridad nacional podría imponer a la Chancillería el temperamento a seguir. Tan sólo el Jefe de Estado o del gobierno – máximos titulares del poder – pueden imponer su criterio por sobre el de los órganos bajo su dependencia. Suya es, en definitiva, la responsabilidad por todo lo que concierne a la administración pública.

Con mayor razón todavía, la determinación de la actitud a seguir frente a otros países no podría, con argumentos basados en la defensa nacional, ser sustraída al órgano naturalmente competente. Conviene, en ese sentido, tener en cuenta que los instrumentos del Estado específicamente asignados a la tarea de garantizar la seguridad nacional son órganos técnicos y no políticos; son el brazo ejecutar de una política pero no son quienes la planean y la deciden.

Las precedentes afirmaciones en modo alguno excluyen la posibilidad de que los órganos encargados de la defensa nacional y el órgano encargado de conducir la política exterior mantengan estrecho contacto e intercambio de informaciones sobre los múltiples puntos en que su radio de actividad es coincidente. No excluyen siquiera la posibilidad de que los órganos de la defensa nacional hagan llegar a la Chancillería sus opiniones y puntos de vista sobre los problemas de interés común. En la presente circunstancia de la vida internacional, los Ministerios de Relaciones Exteriores no podrían actuar sin una permanente colaboración y asesoramiento de los Estados Mayores y de los servicios de inteligencia. Sin ese asesoramiento se actuaría a ciegas en materias capitales para el interés nacional.

Por ello, parece sumamente conveniente la institucionalización de esa cooperación a través de organismos como el Consejo Nacional de Seguridad, que existe en los Estados Unidos y en otros países del Continente americano y de Europa. Es en el seno de un órgano de ese tipo donde puede efectuarse normalmente el intercambio de elementos de juicio que permite llegar a una evaluación coordinada de las situaciones emergentes. Queda, sin embargo, en claro que el Consejo Nacional de Seguridad o cualquier otra entidad equivalente no debería nunca ser un órgano ejecutivo sino un órgano coordinador; por tanto su secretario no podría impartir instrucciones a las reparticiones estatales que lo integran. En lo que a la política exterior se refiere, debemos reiterar una vez más que las decisiones deben, en última instancia, ser adoptadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores bajo la autoridad y con la anuencia del Jefe del Estado o del gobierno donde las dos funciones no recaen en la misma persona.

6. POLÍTICA EXTERIOR Y OPINIÓN PÚBLICA.

El concepto de opinión pública es equívoco y se lo puede emplear con diversas acepciones. A los efectos de nuestro estudio diremos que la opinión pública consiste en el conjunto de puntos de vista que predominan en una comunidad sobre temas de interés general y que son materia de discusión.

De la precedente definición surgen algunas notas que conviene explayar brevemente. En primer lugar, la opinión pública consiste en un conjunto de puntos de vista. No la forman creencias firmes y arraigadas como podrían ser las adhesiones a un credo religioso o a una convicción política sino criterios circunstanciales que pueden modificarse sin demasiada dificultad. En segundo lugar, se trata de criterios dominantes es decir, que se imponen en el consenso general a los sentimientos adversos. Ese predominio no se mide tanto por la cantidad de personas que adhieren a una posición determinada sino por la calidad y jerarquía de los opinantes y, sobre todo, por la intensidad con que profesan un determinado punto de vista. En tercer lugar, la opinión pública dice relación con temas susceptibles de controversia. No hay "opinión pública" respecto de asuntos que se juzga indiscutibles. La opinión pública versa, por definición, sobre lo debatible y lo contingente.

La opinión pública como hecho político es una realidad nueva en la historia de la civilización. Aparece recién en el siglo XVIII y surge de los medios intelectuales franceses ligados al reciente pensamiento liberal. Como lo recuerda Funck-Brentano, fue en los "salones" aristocráticos y en los cenáculos de los enciclopedistas donde emergieron las primeras manifestaciones de la opinión pública. El advenimiento de las masas al poder y la difusión de los medios de comunicación social quitó al concepto de opinión pública su carácter restringido y minoritario y lo convirtió en una manifestación más de la "voluntad general".

No es extraño, pues, que la opinión pública haya adquirido progresivamente una gravitación que a veces resulta decisiva en el curso de los acontecimientos internacionales. Esa gravitación se ejerce a través de la presión moral sobre los gobiernos cuando estos deben adoptar decisiones de importancia referentes a la política exterior de los países.

Ha sido materia de debate si la gravitación de la opinión pública es conveniente o nociva para el manejo de la política exterior. El gran antipopulista que fue Metternich, al comienzo de su carrera en 1808, ya vituperaba la creciente influencia de ese factor al que juzgaba "nefasto", y esa opinión fue, en forma más o menos confesada, compartida por todos los adeptos de la política internacional clásica. En cambio, los creyentes de la democracia liberal fueron siempre entusiastas convencidos de los beneficios que la presencia de la opinión pública podría traer al mejor desarrollo de la política exterior de los Estados. El primero de los 14 puntos enunciados por el presidente Wilson en su mensaje al Congreso del 8 de enero de 1918 sostiene que la diplomacia debe proceder siempre abiertamente y "a la vista pública".

Sea de ello lo que fuere – y las aprensiones de Matternich no han dejado de mostrarse más de una vez justificadas – la opinión pública es una realidad, es un hecho histórico que no es posible ignorar ni remover. Con él se debe contar, y por ello resulta indispensable conocerlo y apreciarlo en su verdadera significación.

Como afirma el profesor Duroselle, la opinión pública es una fuerza. Y lo es en la medida en que es intensa. En efecto, es esa intensidad de las corrientes de opinión mucho más que el grado de su difusión lo que les confiere poder actuante. Ello es válido en el orden interno pero lo es mucho más todavía en el plano internacional donde el número de personas auténticamente informadas – salvo el caso de crisis graves – es comparativamente reducido. De acuerdo con las conclusiones de un trabajo dirigido por Lester Markel (*Public Opinión and Foreign Policy*), sólo el 25 % de las personas posee alguna información sobre asuntos internacionales y de ellas, apenas el 1 % tiene conocimientos "precisos y abundantes" acerca de esos asuntos. Si ello ocurre en un país de alto nivel educacional, podrá inferirse cuáles han de ser los porcentajes de personas informadas en los países donde la gran mayoría de la población es analfabeta. Así pues, aun en la era de las masas, la política internacional sigue siendo un tema para minorías.

La intensidad de las corrientes de opinión pública se genera casi siempre por motivaciones de carácter emocional que muchas veces la razón y los hechos no confirman. Hasta el año 1898 la opinión pública de los Estados Unidos era casi completamente ajena a la guerra que desde 30 años atrás se venía librando, con intermitencias, entre los españoles y los cubanos partidarios de la independencia. Pero la voladura del acorazado Maine en el puerto de La Habana, el 15 de marzo de dicho año, provocó una ola de indignación colectiva que contribuyó poderosamente a provocar, pocas semanas después, la declaración de guerra de los Estados Unidos a España. Ahora bien: la investigación dispuesta por la Secretaría de Marina norteamericana no llegó a conclusión alguna que permitiera asignar a las autoridades españolas cualquier tipo de responsabilidad alguna por ese desastre.

¿Cuál debe ser la posición de los conductores de la política exterior frente a las reacciones de la opinión pública en los asuntos internacionales?. La cuestión es compleja y no consiente actitudes simplistas. El profesor Morgenthau en su ya citada obra sostiene que los dirigentes de la política exterior deben atenerse a tres reglas fundamentales. En primer lugar, deben partir del supuesto de que el conflicto entre las exigencias de la política exterior y las preferencias de la opinión pública se encuentra en la naturaleza misma de las cosas y que, por tanto, es inevitable.

En segundo lugar, el gobierno debe estar firmemente convencido de que su papel frente a la opinión pública no debe ser pasivo sino orientador; debe dirigirla y no ser su esclavo. En tercer lugar, el gobernante debe distinguir entre lo que es meramente deseable en política exterior y lo que es esencial. Puede transigir con los reclamos de la opinión pública en todo cuanto sea secundario y

adjetivo y debe mantenerse inconmovible; aun a riesgo de perder sus posiciones ante ella, en todo cuanto considere vital para los intereses del país.

Consideramos que estas pautas de conducta son profundamente acertadas, y permiten establecer un equilibrio razonable entre la realidad del poder que tiene hoy la opinión pública y el deber de los conductores de no apartarse de lo que consideran conveniente y necesario para el bien de su país. Pero la política, tanto interna como externa, es un orden de prudencia, y sólo ante los casos concretos cabrá decir si esas reglas, dictadas por la sensatez, han sido o no observadas por los gobernantes.

La firmeza y al propio tiempo la permeabilidad que deben tener los conductores de la política exterior respecto de la opinión pública dependen fundamentalmente de sus calidades de estadistas y de su vocación por el liderazgo. Las personalidades vigorosas y las inteligencias claras saben hasta dónde se puede llegar en las concesiones a las exigencias de la opinión y son capaces de enfrentar con valentía al criterio dominante si lo juzgan errado. En cambio, los débiles y los demagogos, los que carecen de convicciones arraigadas y sinceras, están siempre pendientes del "qué dirán" y son incapaces de trazar rumbos claros y definidos a la política exterior de sus países. Un Bismarck, un Cavour, un Clemenceau, un Franco, un De Gaulle, no se dejaron nunca llevar por los vientos pasajeros de la opinión y al propio tiempo interpretaron el sentir esencial de sus pueblos en las cosas más vitales. Hay, por otra parte, infinidad de ejemplos de gobernantes que fracasaron en su conducción por demasiado empecinados o por demasiado impresionables. En este caso, el saber colocarse en el justo punto de equilibrio es lo que connota la calidad del auténtico hombre de Estado.

La opinión pública es algo impersonal y no se reduce a lo que piensan tales figuras o tales partidos. Pero los núcleos organizados pueden constituir medios eficaces de formación y de presión respecto de la opinión pública. Los medios de comunicación social, por sobre todo, contribuyen a crearla y estimularla.

Esos medios, y sobre todo la prensa, desempeñan un papel primordial en la opinión, y los gobernantes no deben ignorarlo. Ciertos diarios (que no siempre son los de mayor tiraje) tienen una influencia decisiva en la creación de "cimas" políticas que pueden a veces llevar a un país a la guerra. La génesis del estado emocional de la opinión norteamericana a que nos referimos más arriba con motivo del episodio periodístico que del suceso hizo Randolph Hearst desde las columnas del *Journal.* La posición del *New York Times* constituye uno de los factores importantes para la formación de la opinión pública norteamericana en materia internacional.

El papel de la prensa como rectora y creadora de opinión pública no debe ser ni deificado ni menospreciado. Los diarios son empresas privadas que, como tales, representan puntos de vista sectoriales o reflejan intereses de núcleos determinados. Ello no es malo en sí cuando esos intereses

no son espurios o antagónicos con el interés superior de la nación. Lo que el gobernante debe saber discernir en la autenticidad de la opinión reflejada en la prensa y su peso real en la opinión. En 1917 todos los diarios influyentes de la Argentina estaban por la declaración de guerra a Alemania. El Presidente Irigoyen no se inmutó y mantuvo su política neutralista. Pese a ello, las grandes mayorías electorales que había conquistado no lo abandonaron. Este ejemplo demuestra que si bien la prensa es uno de los componentes más importantes de la opinión pública en los asuntos internacionales, muchas veces los llamados "movimientos de opinión pública" son creados artificialmente y no reflejan el sentir general del país.

7. INFLUENCIA DE LOS FACTORES PSICOLÓGICOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR.

No se ha puesto suficiente énfasis en la importancia del papel que desempeñan los factores psicológicos en la conducción de los negocios internacionales. Debe recordarse – como lo hace Gastón Berger – que las relaciones entre los Estados comienzan y terminan siempre por conversaciones entre personas. El elemento humano y anímico constituye, pues, la materia del trato internacional.

Por eso, una de las principales preocupaciones que deben animar al hombre de Estado que se ocupa de problemas de política exterior, debe ser la de *comprender* la psicología nacional de los demás países – sobre todo la de aquellos con los cuales la relación es estrecha – y la de los hombres que los representan. Sin esa comprensión el conductor internacional estará a ciegas sobre las motivaciones profundas que inspiran a sus interlocutores y sobre el verdadero sentido de las posiciones que adoptan.

Por esa razón es tan importante que el hombre de gobierno que se ocupa de política exterior haya visitado de manera no demasiado fugaz otros países y conozca de cerca de personalidades extranjeras. Un hombre público que no haya salido de su país, que sólo conozca su propio idioma, que carezca de vivencias más allá de las fronteras de su patria, difícilmente podrá hacerse cargo con justeza del sentir íntimo de aquellos con los cuales dialoga.

No se trata, entiéndase bien, de que el estadista deba plegarse al modo de ser ajeno y de que adopte la psicología de otro pueblo que no sea el suyo. De lo que se trata es de que a partir de su propia e intransferible personalidad nacional esté en condiciones de apreciar vitalmente el sentido de la conducta y las reacciones humanas de quienes no son sus compatriotas. Aun en los casos en que su concepto del interés nacional le imponga la obligación de ser rígidamente intransigente en una cuestión dada, es necesario que conozca el por qué final de la posición de sus antagonistas. Debe hacer un esfuerzo para colocarse en su lugar y para encontrar una explicación, aunque no necesariamente una justificación de sus actitudes.

Los modos de obrar y de reaccionar varían según el carácter de cada pueblo o aun de cada región del globo. Hay un carácter oriental como hay un carácter occidental; hay un carácter latino como hay un carácter eslavo o anglosajón. Dentro de un mismo grupo étnico es distinta la conformación psicológica de los sectores nacionales que lo integran. No es la misma la de un italiano, la de un francés o la de un español. El conductor de la política exterior debe "traducir" o interpretar los gestos políticos y las actitudes de las otras unidades nacionales y no aplicarles rígidamente su propia tabla de valores.

La comprensión a que nos referimos no solamente debe existir respecto de las modalidades del carácter nacional de los otros países sino también respecto de sus problemas. A través de los medios informativos, los ciudadanos de una nación suelen tener una imagen deformada de otro país y de sus nacionales porque no están al tanto de sus problemas y los juzgan mal. Por eso pudo decir con exactitud Quincy Wright que "las relaciones internacionales son, en gran medida, más relaciones entre visiones fantásticas sobre las naciones que entre las naciones reales".

Uno de los sentimientos que más ha de procurar captarse en otros pueblos cuando se trata con ellos – porque es uno de los más difundidos y frecuentes – es el *temor*. Podría decirse que en el plano internacional el primer factor determinante de conflictos, antes que el odio o que la ambición, es el miedo "al otro". ¡Cuántas veces ha ocurrido que dos países se han lanzado entre sí a la guerra, no porque alguno de ellos quisiera dominar a su antagonista sino porque ambos estaban atemorizados!. La primera guerra mundial fue, por encima de todo, una explosión de temores recíprocos por largo tiempo contenidos. Francia tenía miedo de Alemania porque suponía que era su intención aumentar las conquistas de 1870, y Alemania tenía miedo que Francia quisiera recuperar Alsacia y Lorena. Rusia tenía miedo de que los eslavos del sur se vieran subyugados y oprimidos por Austria, y Austria temía que Rusia, en su posición de paladín de las reivindicaciones eslavas, destruyera su imperio. Inglaterra tenía miedo que Alemania le arrebatara el dominio de los mares y, con él, su supremacía en el concierto internacional. En cuanto a los países más pequeños, estaban aterrados con respecto a todo y a todos. Si los pueblos y los gobernantes se hubieran conocido mejor, muchos de sus temores se hubieran atemperado y acaso hubiera podido evitarse una catástrofe que cambió la faz del mundo.

Algo parecido puede decirse, *mutatis mutandis*, de la situación planteada después de la segunda guerra mundial entre las dos superpotencias. Ya nos ocuparemos en detalle del tema de la guerra fría. Pero es pertinente al punto que ahora estamos desarrollando señalar que en una medida nada desdeñable, el enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética tiene su raíz en el temor recíproco al ataque nuclear que cualquiera de los dos países está en condiciones de lanzar sobre el otro y a las consecuencias letales que de él se seguirían.

A la necesidad de conocer mejor a los demás, corresponde la necesidad de darse a conocer de una manera más conforme a la realidad de la propia imagen. El pueblo norteamericano provoca hoy en el mundo un conjunto complejo de temores y rencores. Parte de esos sentimientos adversos son inevitables porque siempre el poder y la riqueza generan pasiones hostiles en quienes no poseen esos bienes. Parte también de esos sentimientos se originan en cierta falta de habilidad que el país y sus ciudadanos demuestran al presentarse ante el exterior. No es necesario llegar a las exageraciones caricaturescas del *ugly american* para reconocer que los norteamericanos son mejores no sólo de cómo los presentan sus enemigos ideológicos sino de cómo ellos mismos se presentan ante los demás pueblos. No se trata aquí de un problema de propaganda – tema que será examinado más adelante – sino de falta de aptitud psicológica para advertir los aspectos de la propia personalidad nacional que interesa poner de relieve.

Cierto es que el ser humano es sustancialmente igual en todas partes de la tierra y que el conocimiento de la naturaleza humana como tal, con sus grandezas y miserias, es el primer saber que debe poseer el hombre público. Pero las variantes impuestas por las razas y las nacionalidades exigen un conocimiento especial al gobernante que se ocupa de las relaciones internacionales. Por eso, el influjo de los factores psicológicos es tan grande en el desarrollo de la política exterior.

SECCIÓN III

Los Objetivos de la Política Exterior

1. DEFINICIÓN Y CONCEPTO

Así como la mayoría de los seres humanos que poseen alguna educación tienen un plan trazado sobre su propia existencia y se han forjado una imagen más o menos claro de su destino, así también las naciones que han alcanzado un mediano nivel político o cultural poseen objetivos que se proponen cumplir. En el orden interno los países pueden aspirar a mejorar su patrón material de vida; a contar con una economía próspera; asegurar condiciones óptimas de salud para la población; a incrementar la cultura de los ciudadanos; a reforzar la estabilidad de las instituciones; a promover la concordia y la unidad nacional y así sucesivamente. La lista de los objetivos nacionales de orden interno es muy vasta y no se agota ciertamente con los ejemplos que acabamos de proporcionar.

Al propio tiempo, los Estados tienen objetivos en el plano internacional, y sobre ellos versará el presente capítulo. La determinación de esos objetivos y su armonía o disonancia con los demás Estados constituyen el nudo de la política internacional.

Definimos los objetivos de la política exterior como *aquellas metas estables que los Estados se proponen alcanzar en el plano internacional y para cuyo logro emplean los procedimientos y se valen de los métodos propios de esa política.*

De la precedente definición surge la importancia de los objetivos de política exterior para el destino de las naciones. Por eso su determinación no puede ser el fruto dela decisión accidental de un hombre o de un grupo de hombres en un instante dado de la vida del país. La elaboración de los objetivos es el fruto de la conciencia nacional a través de la historia, y en esa elaboración deben participar varias generaciones. Por eso hemos dicho que los objetivos de política exterior son *metas estables* ya que su frecuente mutación impediría disponer del tiempo necesario (que no siempre es corto) para alcanzarlos.

El hecho de que un Estado tenga fijados objetivos claros de política exterior es muy importante, no sólo por lo que su logro implica intrínsecamente sino también porque el esfuerzo que se requiere para alcanzarlos impone un severo *test* de capacidad y de energía. Una vez más cabe aplicar el símil con la vida individual. La persona que quiere llegar alto y lejos en la vida tiene que superar obstáculos difíciles, y eso exige –como decía Ortega- “estar en forma”. Lo mismo ocurre con las naciones: el país que no despliega al máximo sus aptitudes potenciales nunca podrá sobresalir en el concierto internacional.

2. EL INTERÉS NACIONAL

Suele decirse con frecuencia que los objetivos de política exterior pueden reducirse a uno solo: la realización del interés nacional. Esta apreciación requiere algunas clarificaciones.

No cabe duda que tanto en el orden interno como en el internacional los objetivos de un país se identifican, en principio, con el interés nacional. Sería, en efecto, absurdo que un país se fijara deliberadamente objetivos contradictorios con ese interés. Podría suceder, sí, que los métodos empleados para conseguirlos fueran perjudiciales o aun contraproducentes. Pero en cuanto a las metas concierne, ellas, por definición, se inspiran en el interés de la patria.

La objeción que cabe, pues, hacer a esa fórmula no es que no sea cierta sino que constituye una redundancia y no hace sino diferir la respuesta a la cuestión planteada. En efecto, una vez enunciada esa proposición habría que hacer otra pregunta: ¿en qué consiste el interés nacional?.

Es aquí donde las discrepancias podrían producirse porque el interés nacional es una fórmula genérica, de contenido variable y de interpretación controvertible. Para algunos, el interés nacional puede significar ser más ricos; para otros ser más poderosos; para los de más allá ser respetados, y así sucesivamente. La expresión "interés nacional" no permite, por tanto, avanzar mucho en el conocimiento del problema.

Lo que ocurre es que el interés nacional no es una *meta* sino un *supuesto* –un supuesto esencial- dela política exterior. Cualquiera sea el objetivo que el Estado se trace debe estar basado en el interés nacional y todo lo que lo contradiga debe quedar terminantemente excluido. Usando el lenguaje kantiano diríamos que el interés nacional es un *a priori* de la política internacional.

La apelación a la fórmula del interés nacional como objetivo central de la política exterior surge de una interpretación a nuestro juicio errónea de su significado. En el sentir íntimo y acaso subconsciente de quienes lo propugnan subyace la convicción de que cuando actúa en la esfera internacional, el Estado debe perseguir, por encima de todo, ventajas inmediatas y tangibles. Toda acción que no reditúe provechos de ese tipo es "ingenua" o "teórica".

También entendida así la fórmula resulta objetable. No siempre el interés próximo y material es preferible a un beneficio más lejano y menos perceptible. Cuando el General San Martín cruzó los Andes al frente de un ejército para liberar a Chile y cuando, más tarde, encabezó una expedición argentino chilena para liberar al Perú, no le movían ni a él ni al gobierno de su patria propósitos de dominación sino la voluntad de contribuir al afianzamiento de la independencia hispanoamericana. Entendido en un sentido pequeño, el "interés" estaba ausente de los móviles de la empresa. Y sin embargo, la gloria que irradió de la hazaña y los sentimientos que suscitó en los pueblos liberados fueron bienes más valiosos y duraderos que los que hubieran sido cosechados en una guerra de conquista.

Hay situaciones, también, en que los países tienen que aceptar soluciones contrarias a su interés pero que representan el mal menor frente a otras alternativas. Cuando una nación militarmente derrotada firma la paz, debe aceptar condiciones casi siempre lesivas u onerosas. Pero al admitirlas, evita el mal mayor que significaría la ocupación territorial o la pérdida total de la independencia.

Afirmamos, para concluir, que en toda la prosecución de los objetivos de política exterior subyace la voluntad de proteger el interés nacional. Pero el interés nacional como tal no puede ser considerado como objetivo porque el concepto carece de precisión y porque su contenido es tan variado y multiforme como lo son las opciones y las posibilidades que se ofrecen a las naciones en el plano internacional.

3. LA "POLÍTICA DEL PODER"

En el capítulo correspondiente al Estado nos hemos ocupado del poder como uno de los elementos que le son inherentes. Nos referiremos ahora a la política del poder como un posible objetivo de la política exterior de los Estados.

Ha tenido mucho auge, y tiene todavía, la tesis según la cual la política exterior de los Estados es una "política de poder". Esa política de poder –que los anglosajones llaman "power politics" y los alemanes "reellpolitik"- ha inspirado la acción de muchos dirigentes políticos y el pensamiento de algunos brillantes expositores, entre los cuales sobresalen los nombres de Georg Schwarzemberger y Henry Morgenthau.

Para este último autor, la política de poder "es un sistema de relaciones internacionales en que los Estados se consideran a sí mismos como fines últimos; emplean los medios más efectivos a su disposición y son medidos por su peso en caso de conflicto". Agrega por su parte Schwarzemberger que cuando ese mismo sistema funciona bajo el manto de móviles supuestamente desinteresados, se está en presencia de una "política de poder disfrazada".

Para esta escuela, llamada "realista", la política de poder ha sido un rasgo constante de las relaciones internacionales a través de las épocas. Para ella lo único que cuenta es el poder, y todo lo demás no es sino disfraz y cobertura, simulación y engaño. Digan lo que digan los gobernantes, cuando un Estado actúa en el orden internacional lo hace con la finalidad última de conseguir más poder. Morgenthau acentúa aun más este concepto afirmando que "el interés nacional se define como poder".

La falla principal que advertimos en la escuela realista es que no es suficientemente realista. Percibe con claridad un aspecto importante de la realidad cual es la inseparable unión entre poder y política, pero olvida que hay muchos otros elementos que integran también esa realidad. En un libro reciente, Richard W. Sterling hace un lúcido análisis del papel que desempeña el

poder en las relaciones internacionales (*International Relations and Global Society,* Nueva York, 1974).

El poder es un elemento esencial de la política y, por ende, de la política internacional. En muchos casos también, el logro de más poder es un objetivo de la política exterior de los Estados. Pero es inexacto que la *única* apetencia de los Estados en el plano internacional sea el poder y que toda acción que manifieste otra finalidad sea "política de poder disfrazada". Una observación objetiva de los hechos demuestra que no es el poder la única finalidad que mueve a los Estados en sus relaciones internacionales.

Es verdad que en algunas ocasiones los Estados procuran el poder por el poder mismo, de la misma manera que el avaro de Moliere atesoraba sus monedas de oro, no para proveerse con ellas de bienes sino para gozarse en su posesión. Pero éstos son casos anómalos y, por tanto, excepcionales. Lo normal es que los Estados busquen el poder *para hacer algo con él,* algo que trascienda al poder mismo. En ese sentido, el poder sería un fin inmediato para el logro de fines mediatos. Las cosas que pueden hacerse con el poder son las que constituyen los verdaderos objetivos de la política exterior.

John G. Stoessinger ha hecho una crítica muy aguda, y por cierto muy exacta, a la tesis de la escuela realista en su libro "El Poderío delas Naciones" (*The Might of Nations,* Nueva York, 1966). Creemos de interés sintetizar algunas de sus afirmaciones.

"Sostener –dice- que *toda* política sea prosecución del poder constituye una exageración por varios motivos. En primer lugar, la creencia firme en un ideal superior al que se erige como objetivo de la política exterior apresura su realización y se convierte, así, en un factor de poder. En segundo lugar, afirmar que el poder es el único objetivo de la política exterior supone a partir de la falsa premisa de que todos los temas de la política internacional son competitivos y requieren lucha. Hay algunos objetivos que son absolutos, es decir, que pueden procurarse sin necesidad de pugna con otros países. Hay otros, finalmente, que son concurrentes, o sea que pueden obtenerse en colaboración con ellos".

Es evidente, como dice Sterling, que el poder tiene propensión a volverse un fin en sí mismo, sobre todo en política internacional. Ello obedece a la vinculación excesiva que se ha hecho entre le poder y la coerción, o sea la fuerza empleada para doblegar la voluntad ajena. Una redefinición del poder que ponga el acento en el influjo más que en la fuerza, contribuirá a fijar con más precisión su papel entre los objetivos de la política exterior.

4. LOS OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN

Los objetivos de la política exterior pueden ser considerados desde dos puntos de vista. En primer lugar, existen objetivos generales (que podríamos también llamar permanentes) que traducen las tendencias predominantes en la conducta internacional de los Estados. Este tipo de objetivos es, en cierto modo, intemporal y no está limitado a un determinado aspecto de la política exterior. Son objetivos que pueden aplicarse a cualquier circunstancia histórica y a cualquier país.

Existen también objetivos concretos o históricos, que expresan metas determinadas y precisas. Se realizan en períodos circunscriptos (aunque a veces puedan ser prolongados en el tiempo) y no son comunes a todos los Estados pues dependen de sus respectivas situaciones políticas, históricas y geográficas.

Los objetivos concretos se encuadran dentro de los objetivos generales pues a cada categoría de estos últimos corresponde una serie de objetivos concretos.

Los objetivos generales pueden reducirse a dos grupos: objetivos de conservación y objetivos de expansión. Arnold Wolfers incluye también una tercera categoría –los objetivos de auto negación - pero ello no nos parece admisible porque ningún Estado se propone conscientemente como meta auto negarse. Cuando lo hace en alguna situación concreta es porque ha elegido mal los medios o porque a través de algún renunciamiento, se propone obtener algún bien equivalente o superior a aquél al cual renuncia.

Como ocurre con los seres humanos, las unidades políticas aspiran a la supervivencia. Subsistir sin experimentar mengua en su integridad territorial, en su seguridad, en su poderío, constituye la primera aspiración de los Estados.

La seguridad en un mundo de unidades políticas soberanas –dice Raymond Aron- puede fundarse sobre la propia fuerza o sobre la debilidad de los eventuales rivales. La principal preocupación de los Estados debería, por tanto, consistir en aumentar su vigor procurando debilitar el de sus potenciales adversarios.

Esta fórmula de Aron no debería ser tomada al pie de la letra porque resultaría, en ese caso, inadecuada y contraproducente. En primer lugar, aumentar la propia fuerza no equivale necesariamente a incrementar el potencial ofensivo. Así, un Estado que se armara por encima de sus necesidades ostensibles podría provocar recelos que se traducirían fácilmente en hostilidad y que a su vez generarían coaliciones en su contra. Las políticas armamentistas que no guarden relación con el poder real de los Estados y que no se vean acompañadas por un hábil manejo de las relaciones internacionales pueden representar graves riesgos para los Estados que las emprenden.

En segundo lugar, “debilitar al adversario” no necesariamente significa destruir o reducir su fuerza material. Hay una manera más eficaz y menos peligrosa de limitar los efectos nocivos del poder ajeno, y es desarmarlo moralmente. Ese poder es peligroso para un pías en medida en que está potencialmente dirigido contra él, pero deja de serlo sin no se propone agredirlo. Por eso “mojar la pólvora de los cañones que pueden disparar contra nosotros” es una regla de muy sabia aplicación en el campo de las relaciones internacionales.

Para los países que adoptan objetivos nacionales de conservación lo esencial es el mantenimiento de *status quo*. Ellos pueden, desde luego, procurar que mejore a su favor la relación de fuerzas con otros Estado sin renunciar a los objetivos de conservación. Pero si el cambio que se procura tiene por finalidad alterar el *status quo* – sea territorial o sea de cualquier otra índole- se ha dejado de ser fiel a la política de conservación y hay que atenerse a las consecuencias.

El respeto por el *status quo* como elemento esencial de los objetivos de conservación es particularmente indispensable cuando un Estado es mucho más débil que aquellos con los cuales su trato es estrecho y frecuente. Finlandia se abstuvo cuidadosamente de reclamar por la pérdida de territorios que sufrió con motivo de la guerra que mantuvo en 1939 con la Unión Soviética porque sabía perfectamente que un replanteo del conflicto tendría para ella consecuencias mucho más graves que las que sufrió en aquella ocasión.

Los objetivos de conservación son propios de los países pequeños o de aquellos que por haber logrado la plenitud de sus metas nada tienen que ganar con los cambios. El Imperio Romano a partir de los Antoninos y el Imperio Británico en la era postvictoriana se limitaron a objetivos de conservación. Por razones diferentes es la política que hoy siguen las naciones pequeñas de Europa occidental.

Cuando el *status quo* ha sido establecido como consecuencia de una guerra o ha surgido de actos violentos, su mantenimientos exige más precauciones y esfuerzos que cuando ha emanado de hechos pacíficos. El reparto territorial de la península ibérica entre España y Portugal no es fuente de dificultades porque corresponde a una distribución geográfica muy antigua. Lo mismo ocurre cuando los conflictos territoriales han sido resueltos por medio de acuerdos pacíficos como ha ocurrido –en casi todos los casos- con la República Argentina. En cambio, para Alemania después de su unificación, las fronteras del este y del oeste eran motivos de permanente vigilancia porque habían sido trazadas luego de una guerra con Francia ya a expensas de la mutilada Polonia.

Los objetivos de conservación se apoyan siempre en el derecho internacional porque el derecho implica la consolidación del estado de cosas vigentes al momento de su elaboración. Los

objetivos de conservación se identifican, por eso, con el respeto por los tratados y la observancia dela costumbre internacional.

Cuando varios Estados persiguen objetivos coincidentes, es frecuente que celebren acuerdos colectivos destinados a garantizar en ella el mantenimiento del *status quo*. Así, los países de la "Pequeña Entente" –Checoslovaquia, Rumania y Yugoslavia- suscribieron un pacto al término de la segunda guerra mundial con el objeto de mantener la situación establecida en Europa central por los tratados de Saint-Germain, de Neully y de Trianón. Ello involucraba impedir la restauración de los Habsburgo y el *anchluss* entre Alemania y Austria.

Veremos a continuación algunos aspectos particulares que pueden ofrecer los objetivos de conservación:

A). *La preservación dela integridad territorial*

El primer objetivo de conservación consiste, como se dijo más arriba, en el mantenimiento de la existencia del Estado, que supone el de su integridad territorial. Hay veces –como en el ya citado caso de Polonia- en que los Estados deben luchar, por medios bélicos o diplomáticos, en defensa de su ser nacional o de la integridad de su territorio. Se trata de países relativamente débiles y rodeados de vecinos poderosos y agresivos. Puede también tratarse de naciones cuya heterogénea composición racial entraña un germen interno de disolución.

Durante 30 años un primer objetivo de la política exterior del Perú consistió en asegurar la vigencia del protocolo firmado en Río de Janeiro el 29 de enero de 1942 por el cual le fueron reconocidos territorios que hasta ese momento su vecino, el Ecuador, había considerado parte de su dominio territorial.

El hallazgo, a comienzos de la década del 70, de importantes yacimientos petrolíferos en la zona adjudicada por el protocolo al Ecuador atenuó la campaña revisionista en este país y restó al problema su primitiva virulencia. En virtud de las mismas motivaciones (aunque el caso no fuera jurídicamente igual). Gran Bretaña se ha negado hasta ahora a considerar la devolución de Gibraltar a España.

En general los países son muy reacios a entregar a otros Estados, al menos en forma voluntaria, los territorios bajo su posesión que son reclamados por otros Estados. Como excepción cabe recordar tres casos de retrocesión efectuados por Gran Bretaña: el primero fue el de las islas del Egeo a Grecia a mediados del siglo pasado: el segundo el de la isla de Heligoland a Alemania en 1890 y el tercero el de una vasta extensión del Jubaland, en la frontera entre Libia y Sudán, en 1925. Bien es verdad que en este último caso se trataba de una superficie desértica y carente, en aquella época, de valor económico o político.

El país que lucha por la existencia y por la integridad de sus territorios pone mucho mayor energía en la defensa de ese objetivo que la que puede ponerse en la procura de cualquier otro.

Por eso el Estado que atenta, en esta materia, contra el derecho ajeno, debe esperar una enconada resistencia y saber que siembra odios perdurables que algún día pueden serles nefastos.

B). *El derecho a la libre determinación*

A la existencia y a la integridad territorial sigue, en orden de prioridades, la salvaguardia de la libre determinación. Hay veces en que los Estados conservan su existencia formal pero pierden, o a veces ven amenguada, su soberanía exterior.

La pérdida de la libre determinación puede ser el resultado de un acto jurídico mediante el cual el Estado renuncia en forma aparentemente voluntaria a una parte de sus derechos soberanos a favor de otro Estado y se convierte así en "protectorado". Mediante el tratado de Bardo, celebrado en 1881, la Regencia de Túnez entregó a Francia la conducción de sus relaciones internacionales. A veces el acto jurídico no es bilateral sino unilateral como la "enmienda Platt" que consagró el protectorado norteamericano sobre Cuba después de la guerra de 1868.

Estas formas legales de alineación de la soberanía territorial son, hoy, anticuadas, pero no lo es, ciertamente, la alineación como echo. Es, por el contrario, bastante frecuente en la época actual la existencia de Estados dotados de todos los atributos formales de la soberanía pero desprovistos de los poderes efectivos de decisión. Por razones de debilidad militar y muy especialmente por razón de su dependencia económica, existen muchos países que están subordinados a otros más poderosos. La acción destinada a liberarse de esa dependencia constituye, para muchos países, la meta mas anhelada de su política exterior y es, hoy, uno de los temas capitales bajo consideración en los organismos internacionales.

Para no caer en la retórica del "entreguismo", de la "factoría" o de otras expresiones de signo tendencioso, conviene distinguir claramente lo que constituye una relación de dependencia inevitablemente impuesta por los hechos de aquéllas que derivan dela voluntad de absorción de un Estado sobre otros. Cuando un país sólo posee uno o muy pocos productos de exportación y sólo tiene un comprador, la relación de dependencia que de este modo se establece es prácticamente ineludible. Tan sólo un esfuerzo lento y tenaz de diversificación de sus producciones y de búsqueda de nuevos mercados puede liberar de esa dependencia. Pero hay casos en que la pérdida de la libre determinación no deriva de la naturaleza de las cosas sino de la propensión dominadora de algunos o de la debilidad (y a veces de la propensión servil) de otros. Como veremos más adelante, el imperialismo es la institucionalización más notoria del sistema de relaciones internacionales basado en la dependencia.

La preservación de la libre determinación incluye el respeto ajeno por la política exterior de cada país y por las actitudes que asume en materia internacional. Esta regla es lo que se conoce

con el nombre de “principio de no intervención” en los asuntos externos de los Estados, principio que también se aplica a los asuntos internos.

No nos corresponde ocuparnos de los aspectos filosóficos y jurídicos del principio de no intervención. En el plano estrictamente político la no intervención es siempre invocada por los Estados para afirmar su propia personalidad en el campo internacional y para no dejarse llevar por los dictados ajenos.

La actitud internacional de los Estados que más difícil resulta hacer respetar en los tiempos actuales es la neutralidad. Dado el carácter integral que asumen los conflictos bélicos en nuestra época, los países en guerra procuran por todos los medios coaccionar a los neutrales para que intervengan a favor suyo en la contienda. Esta coacción no solamente se ejerce contra las naciones que declaran la neutralidad en un determinado caso sino también contra las que están neutralizadas a perpetuidad. Por eso, lograr la salvaguardia de la neutralidad en tiempo de guerra constituye uno de los principales objetivos de conservación.

Durante la primera y sobre todo durante la segunda guerra mundial los beligerantes vulneraron los derechos de los países neutrales a mantenerse al margen dela lucha armada. Alemania invadió Bélgica –país neutralizado a perpetuidad- en las dos contiendas. Durante la segunda también ocupó militarmente a Holanda, Noruega, Dinamarca, Yugoslavia y Grecia. Las potencias aliadas, por su parte, no adoptaron medidas militares pero presionaron fuertemente a algunos neutrales para que los acompañaran como aliados en el conflicto. La República Argentina defendió con energía su derecho a mantener la neutralidad hasta que en marzo de 1945 la presión se volvió incontenible y se vio obligada a declarar la guerra a Alemania y el Japón.

En cuanto a Suiza, desde que el Congreso de Viena la neutralizó a perpetuidad en 1815, la preservación de esa neutralidad ha constituido el objetivo primordial de la política exterior seguida por la Confederación Helvética. La probidad con que el pequeño país alpino ha respetado las reglas de su *status* en los frecuentes conflictos bélicos en que se han visto empeñados sus vecinos y la energía con que ha puesto en evidencia la voluntad de defender con las armas su libre determinación, le han permitido asegurar hasta hoy el cumplimiento de ese objetivo.

C). *La salvaguardia de los regímenes políticos.*

El objetivo de política exterior que consiste en mantener incólume un determinado régimen político o ideológico es, esencialmente, de carácter colectivo. Ciertos grupos de países que profesan ideologías muy definidas y ajustan a ellas sus sistemas institucionales tienen especial interés en que esos sistemas no sean abandonados por los integrantes del grupo. Esa solidaridad político-ideológica se traduce, a veces, en compromisos o acuerdos formales. También se

manifiesta en actitudes unilaterales como la “doctrina Brezchnev” aplicada por la Unión Soviética para impedir “rebeliones en su campo”. Esta doctrina fue puesta en vigencia *avant la leerte* en varias ocasiones. Así, el sofocamiento violento de las rebeliones en Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968) y la consiguiente invasión armada de esos países pusieron en evidencia la férrea decisión de no permitir la restauración de sistemas no comunistas en los países sometidos a esa ideología.

Los países americanos se han comprometido en numerosos acuerdos y declaraciones a respetar el régimen representativo y democrático. La declaración de Santiago de Chile de 1959 y la resolución de 1962 tomada por el Consejo de la OEA ratificaron la adhesión de los países americanos a ese régimen. En ambos casos se trató, fundamentalmente, de profesiones de fe anticomunistas porque muchos de los firmantes no han observado al pie de la letra los principios proclamados.

Durante los últimos años el intento de establecer pautas comunes de régimen político y de orientación ideológica en el Continente americano ha sido prácticamente abandonado. La instauración en Chile de un gobierno marxista con Salvador Allende no provocó ninguna medida adversa de parte de los organismos regionales. Como ya señalamos antes, la prohibición de mantener relaciones con el gobierno de Castro en Cuba fue dejada sin efecto. Finalmente, tampoco determinó la adopción de medidas colectivas la aparición de gobiernos militares y no parlamentarios en varios países sudamericanos. La propia Venezuela abandonó la llamada “doctrina Betancourt” en cuya virtud dicha nación se abstendría de mantener relaciones diplomáticas con los Estados que no rigieran por el régimen democrático y representativo. Se afirmó, por tanto el principio consignado luego en la Carta de la OEA, de que cada país americano se gobernaría por el sistema que surgiera de sus circunstancias internas y no por normas establecidas en el plano internacional.

En cuanto a la tesis norteamericana vigente en la década del 60 según la cual los Estados Unidos no permitirían el acceso al poder de un segundo gobierno comunista en el continente, quedó virtualmente sin efecto con el triunfo de Allende y la continuación de relaciones normales entre Chile y los Estados Unidos. Se ha acusado a la CIA y al Pentágono de haber causado el derrocamiento del gobierno de Allende, pero los factores internos que provocaron ese acontecimiento fueron suficientemente poderosos como para relegar esa supuesta participación a un plano muy secundario.

D). ***El retorno al status anterior***

Existe un tipo de objetivos de política exterior que tanto podría incluirse entre los de conservación como entre los de expansión. Nos referimos a las políticas de restitución o de “revancha”.

El “revanchismo” es objetivo de conservación en cuanto se propone restablecer un ordenamiento que juzga arbitrariamente modificado. Es, por otra parte, objetivo de expansión en cuanto procura la alternación, en provecho propio, del estado de cosas existente. La política exterior francesa, poderosamente influida por la opinión pública, tuvo innegables propensiones “revanchistas” entre 1871 y 1914. Para los franceses ese objetivo no era expansionista por cuanto sólo significaba recuperar territorios que, en su sentir, le habían sido injustamente arrebatados. Por supuesto que para los alemanes, las pretensiones del país vecino eran expansionistas.

La ubicación de los objetivos de restitución y de desquite no es, por ello, susceptible de ser hecha de acuerdo a criterios objetivos; depende de los méritos de cada caso. La voluntad Argentina de recuperar la posesión efectiva de las Islas Malvinas es, sin duda, un objetivo de conservación por cuanto la tenencia del Archipiélago por parte de los ingleses no se basa en un título jurídico formalmente registrado sino en un acto de pura fuerza que el gobierno argentino permanentemente condenó como un atropello incapaz de generar efectos legales válidos.

5. LOS OBJETIVOS DE EXPANSIÓN

La gran mayoría de los Estados, aún aquellos que carecen de grandes ambiciones, tiene, en el repertorio de su política exterior, algún móvil de expansión. Las relaciones internacionales son eminentemente dinámicas, y es prácticamente imposible mantenerlas en un inmovilismo absoluto. Casi no hay país que se proponga, al menos, ocupar un lugar más elevado en la escala internacional. Ello, de por sí, supone un cierto grado de expansión.

Los objetivos de expansión son de muy variado carácter, y no resulta fácil la tarea de diferenciarlos. Seguiremos, en sus lineamientos generales, la clasificación de Raymon Aron que los divide en objetivos relativos al espacio, objetivos referentes a los pueblos y objetivos relativos a las mentes. Cuando la política de expansión no se limita a un campo específico se la denomina “imperialismo”, y ello justifica que se la estudie por separado.

A). *La adquisición de territorios*

La manifestación más patente de la política expansionista es la conquista territorial. El estado que persigue ese objetivo aspira a tener más territorio con el objeto de lograr lo que la expansión territorial entraña en materia de engrandecimiento físico, en adquisición de recursos neutrales, en posibilidades de albergar más población, en conquista de ventajas estratégicas o en satisfacción de anhelos históricos. Todo ello significa, además, incremento de poder.

La conquista de más territorio puede constituir un propósito genérico o significar la intención de adquirir una determinada área. Esta última intención se traduce en objetivos concretos que estudiaremos más adelante.

La expansión territorial es un signo de vitalidad nacional y no puede ser condenada *a priori* desde el punto de vista moral. Es censurable cuando se trata de territorios ajenos sobre los cuales el país soberano poseía títulos indiscutibles y ejercía dominio efectivo. No lo es cuando la tierra que se ocupa es *resnullius* o cuando el Estado ocupante hace llegar a ella los beneficios de la civilización. Según Francisco de Vitoria, éste fue el principal título válido que tuvo España para la conquista de América.

Durante la vigencia de la política internacional clásica, el apoderamiento de territorios ajenos como consecuencia de una guerra victoriosa y en virtud de las estipulaciones de un tratado era lícito y constituía una regla de juego de esa política. En la época actual, la conquista de territorios por medio de la fuerza es, al menos en principio, incompatible con la convivencia internacional.

Uno de los casos más típicos de política expansionista en el plano territorial es el de los Estados Unidos. En efecto, al proclamarse la independencia, en 1776, la Unión sólo contaba con 13 estados confederados que sumaban alrededor de 800.000 kilómetros cuadrados. En el momento presente los Estados Unidos están formados por 50 Estados miembros y uno asociado (Puerto Rico) cuya extensión es, aproximadamente, de 9 millones de kilómetros cuadrados. Esta prodigiosa expansión territorial se logró como consecuencia de guerras victoriosas, de compras, de convenios sobre límites y de la ocupación de la "tierra de nadie" ocupada por los indígenas. Cabe señalar que, con excepción de algunos núcleos de población francesa en Luisiana y otros de población de origen español en California y otros Estados tomados a México, la mayor parte de esas zonas era prácticamente desértica y sólo estaba habitada por indios de muy bajo nivel de cultura.

En la segunda parte de nuestro trabajo nos referiremos a la expansión territorial que acompaña al hecho histórico del colonialismo. Baste decir aquí que la anexión de vastísimos territorios al dominio nacional en regiones remotas no significó, en general, la incorporación orgánica y vital de esas áreas a la potencia metropolitana. Debe señalarse, sin embargo, que la compenetración de las potencias europeas colonizadoras fue más profunda en el caso de sus posesiones americanas que en otras partes de mundo.

La Alemania nacional-socialista bajo la inspiración de las teorías de Haushofer, proclamó como objetivo de su política exterior la conquista del "espacio vital" (*lebensraum)* para el desarrollo de su pueblo. Esta doctrina –formulada para cohonestar las aspiraciones territoriales alemanas hacia el este y el centro de Europa- carece de justificativo moral y de sólida fundamentación económica. En cuanto a este último punto, la experiencia demuestra rotundamente que no es imprescindible contar con territorios extensos para alimentar a países superpoblados. La

doctrina del espacio vital no es sino la expresión de una voluntad de poder encubierta con una formulación económica.

B). *La conquista de los pueblos.*

La política expansionista puede tener por objeto la conquista de los pueblos. Claro está que los pueblos habitan en territorios y que la incorporación de aquellos supone la anexión de éstos. Pero la diferencia con el caso anterior finca en que esta segunda forma de política de expansión se interesa por los pueblos en tanto tales, mientras que los territorios son de interés secundario respecto de los seres humanos que los pueblan.

Los objetivos nacionales de expansión que tienen en vista a los pueblos se proponen, casi siempre, constituir o reconstruir la unidad política de un grupo étnico y cultural dividido. Cuando Prusia, bajo la conducción de Bismarck, luchó por dominar a los demás Estados alemanes, lo que procuraba era la unificación, bajo un solo monarca y dentro de una sola nación, de todos los pueblos germánicos. Ese objetivo fue casi totalmente logrado en 1871 cuando el rey Guillermo I de Prusia fue investido con el título de emperador en tanto todos los demás príncipes alemanes, hasta ese momento soberanos, le rendían pleitesía. Entre 1848 y 1870 el reino de Cerdeña bajo la autoridad de Víctor Manuel II con la colaboración del conde de Cavour y la ayuda exterior de Francia, consumó la unidad italiana. En ambos casos los Estados promotores de la unificación tuvieron por meta la integración de los pueblos, antes que la anexión de territorios, a su propia soberanía.

C). *El influjo sobre las mentes.*

Los objetivos de expansión pueden tener como mira la conquista de las almas, es decir, la adhesión de otros pueblos a un determinado credo o a una determinada ideología.

La primera doctrina que se presentó en el mundo como "doctrina de salvación" fue el Cristianismo. No es pues de sorprender que los pueblos que profesaron con firmeza ese credo incorporaran a sus objetivos fundamentales la difusión de la fe y la conversión de los infieles.

Los países que más seriamente asumieron una misión evangelizadora fueron los de la península ibérica. Sin desconocer los móviles seculares que animaron a España y Portugal en sus empresas ultramarinas, no puede negarse el papel principal que en ellas desempeñó su voluntad de difundir el mensaje cristiano. Desde el primer momento los misioneros acompañaron a los soldados en el descubrimiento y la conquista de nuevas tierras.

Los gobiernos de la revolución francesa persiguieron objetivos internacionales identificados con los anhelos tradicionales de Francia. Pero al propio tiempo esparcieron por toda Europa la semilla de las nuevas ideas. Esta siembra fue fructífera pues hacia mediados del siglo XIX la mayoría de los pueblos europeos estaban ganados a la causa liberal.

Los objetivos expansionistas que se proponen el predominio sobre las almas plantean el tema del papel de las ideologías en la política internacional. La palabra "ideología" significan, en su acepción actual, un conjunto de ideas y creencias concernientes al orden político-social afirmadas como valores absolutos y dotadas de carga emocional. En este sentido, las ideologías constituyen un fenómeno típicamente moderno.

Richard Sterling –a quien ya hemos citado cuando consideramos la política de poder- formula sobre las ideologías algunas reflexiones que merecen ser tenidas en cuenta. Dice que constituyen un conjunto de ideas que se proponen dar sentido al pasado, explicar el presente y pronosticar el futuro. No necesariamente envuelven principios éticos y pueden indistintamente apoyarse en valores racionales o irracionales, si bien, por lo general, están integradas por una mezcla de razón y emoción. Son un fenómeno social extremadamente poderoso y tienen un carácter esencialmente transnacional. Son –afirma gráficamente- "grupos de presión en el reino de las ideas políticas". Dada la diversidad del género humano, ninguna ideología tiene poder suficiente para eliminar por completo el pluralismo. Y termina señalando que la ideología puede legitimar un orden existente o profetizar la legitimación de un orden nuevo.

El elemento ideológico cumple una misión preponderante en la formulación de los objetivos de política exterior de nuestro tiempo. Los países que adoptan esos objetivos se proponen imponer su cosmovisión a los demás y se valen para ello de todos los medios a su alcance. Es obvio, por otra parte, que la difusión internacional de las propias convicciones políticas constituye una fuente de poder para quien logra imponerlas. Ello no obstante, no sería exacto inferir –como ya hemos indicado que lo hace la escuela realista- que el aparato ideológico sea una mera cobertura de la voluntad de poder. No es razonable negar sinceridad a las políticas expansionistas de tipo ideológico. Lo que sí puede afirmarse es que el contenido ideológico puede acrecentar la peligrosidad de los objetivos de expansión.

D). *Los objetivos de prestigio.*

El dominio sobre las almas puede revestir una forma diferente de la captación ideológica. Puede proponerse suscitar respeto y provocar admiración, de lo que resulta la adquisición de más poder. La búsqueda de prestigio se convierte así en un objetivo dela política exterior.

Tal vez el caso más resonante en la historia de Occidente en que el prestigio haya sido procurado por sí mismo es el de Luis XIV. El "Rey Sol", como la bautizaron sus contemporáneos y como lo designó la posteridad, persiguió la gloria por encima de cualquier otro valor, y la logró plenamente. La majestad de su figura personal, la magnificencia de Versalles, la pléyade de escritores y de artistas de que se rodeó, el temor reverencial que inspiró fuera de su reino, el genio militar de sus grandes capitanes, su impar dignidad en las victorias y

en los infortunios, todo ello generó un prestigio que se derramó sobre su pueblo y que sobrevivió a la declinación del poderío militar francés ocurrida durante el reinado de su sucesor.

No siempre el prestigio se consigue por vías tan espectaculares. Se conquista por procedimientos en apariencia más modestos pero acaso más sólidos. Una conducta seria y responsable, la estabilidad de las instituciones políticas, la observancia delos compromisos libremente contraídos y de la palabra empeñada, la celosa defensa de los derechos propios y el respeto por los ajenos, la adecuación mesurada de los objetivos de política exterior a las posibilidades del país son también fuentes de prestigio y son, sobre todo, las formas que la presente coyuntura internacional hace posible adquirirlos sin riesgo de catástrofes. Al menos para las naciones dotadas de escaso poder material, la consecución del prestigio por esas vías debería constituir un objetivo básico de su política exterior.

6. EL IMPERIALISMO

Cuando los objetivos de expansión adquieren formas particularmente virulentas y no se circunscriben a un terreno específico, la política del Estado que los persigue se denomina "imperialismo". El imperialismo es, pues, una política de expansión cuyos objetivos son virtualmente ilimitados.

El imperialismo es hoy un *slogan* favorito en la guerra psicológica, y ello justifica que su aplicación indiscriminada deba ser tomada con beneficio de inventario. Es sabido que para la teoría marxista el imperialismo es la forma más avanzada del capitalismo y su natural consecuencia. Por eso la propaganda comunista lo utiliza como armas de guerra contra las grandes potencias occidentales, sin perjuicio de que también algunos países del tercer mundo lo manejen también con sentido unilateral.

Ello no obstante, parece ostensiblemente inexacto atribuir el imperialismo a un determinado sector geográfico, a una determinada ideología o a un determinado sistema económico-social. El imperialismo puede manifestarse dentro de cualquier sistema de ideas o en cualquier circunstancia histórica porque, como dice Schumpeter, es un hecho psicológico en el sentido de que responde a un instinto humano de dominación y que traduce mucho delo que de más irracional hay en la naturaleza del hombre. Esto no impide, desde luego que ciertos pueblos o regímenes políticos tengan más propensión que otros a la dominación imperialismo.

El análisis objetivo del imperialismo resulta difícil porque siendo un fenómeno de dominación, siempre se lo contempla desde el ángulo del dominante o del dominado o sea desde una perspectiva orgullosa y satisfecha de conquista o desde una perspectiva humillada y rencorosa de servidumbre. Durante la "marea alta" del imperialismo británico, sus apologistas como Joseph Chamberlain y Cecil Rodees quisieron darle sentido misional, y Rudyard Kipling llegó a

definirlo como una servidumbre al expresar que se trataba de “la carga del hombre blanco” (*the white’s man burden).*

Para los que lo contemplan desde el ángulo inverso, el imperialismo es el modelo por excelencia del poder tiránico, y ello se manifiesta en estos cuatro rasgos que le son inherentes: a) ejercicio de un poder ilimitado (*imperium)*; b) mando ejercido por extranjeros; c) falta de comunidad entre el país-amo y los países-siervos; d) naturaleza arbitraria del poder ejercido, que nunca se usa para bien de los dominados.

La virtual ilimitación en el empleo de los medios y en la prosecución de los fines que caracteriza al imperialismo no es óbice para que pueda presentarse bajo apariencias diferentes. El imperialismo napoleónico fue de tipo eminentemente militar, como lo fue también el de la Alemania nacional-socialista. El imperialismo británico del siglo XIX tuvo fuerte carácter económico, aunque no tuvo poca parte en él el poder de la marina de guerra. El imperialismo soviético de la hora actual (por supuesto también respaldado por un formidable armamento) es de contenido predominantemente ideológico.

La dominación que el imperialismo procura no supone necesariamente la incorporación formal de otros territorios y de otros Estados a la propia soberanía. Las grandes naciones con vocación ilimitada de poder han acabado por descubrir que el despojo físico de otros países suele constituir una carga más que representar un beneficio y se valen, por eso, de otros medios. Así pues, el imperialismo contemporáneo se satisface más con que el sometimiento de otros pueblos a su voluntad se produzca de hecho y no por canales formales. Como en el apólogo que Giovanni Papini cuenta en “Gog”, s apodera de los hilos invisibles con que gobierna a un país débil, dejándole todas las apariencias externas de la independencia y la soberanía. Desde el punto de vista del derecho internacional, los países así manejados son soberanos. Desde el punto de vista político no lo son.

Siendo el imperialismo un concepto eminentemente dinámico, no debe confundírselo con la política que siguen los imperios ya establecidos con el objeto de conservar su poder. Cuando los romanos terminaron de hacer del Mediterráneo un *marenostrum* y alcanzaron sus límites definitivos siguieron siendo un imperio pero dejaron de ser “imperialistas”. Al término de la era victoriana Gran Bretaña era ya “potencia satisfecha” y se limitó a tratar de conservar lo mucho que poseía. El imperialismo es un objetivo de expansión, en tanto que los imperios constituidos persiguen, generalmente, objetivos de conservación. El fracaso final de la epopeya napoleónica se debió a que su adalid no supo o no pudo frenar sus afanes de conquista después de la batalla de Wagram. Es posible que si Hitler hubiera hecho alto después de Munich, Alemania hubiera conservado por largo tiempo las conquistas logradas hasta ese momento.

Una forma atemperada de imperialismo es la lucha por la hegemonía. La hegemonía es un objetivo de política exterior que consiste en poseer un ascendiente superior al de otros Estados y en influir decisivamente en las orientaciones dela política exterior de ellos dentro de un área dada. Mientras que el imperialismo sólo reconoce las limitaciones impuestas por los hechos, la hegemonía se manifiesta dentro de zonas circunscriptas. Mientras el imperialismo propende al uso de todos los medios que le permiten alcanzar la dominación, la hegemonía es primordialmente una vocación de liderazgo. Esto no significa, desde luego, que las potencias hegemónicas desdeñan el recurso a la fuerza y que las potencias imperialistas no se valgan de otros medios. Significa que el proceder habitual delos países con vocación hegemónica es más morigerado que el de aquellos que tienen vocación imperialista.

7. LOS OBJETIVOS CONCRETOS

Nos hemos referido hasta ahora a los objetivos generales de la política exterior, a los que no están circunscriptos a una determinada situación de lugar o de tiempo. Hablaremos ahora de los objetivos históricos o concretos. Estos objetivos pueden ser procurados a lo largo de muchos años o aun de muchos siglos, pero su característica –lo que los diferencia de los objetivos generales- es que están ceñidos a una particular finalidad.

Los objetivos concretos son ubicables dentro de las categorías de objetivos generales que acabamos de señalar. Hay, así, objetivos concretos que traducen una política de conservación y hay otros que reflejan una política de expansión. Algunos, inclusive, pueden traducir simultáneamente las dos modalidades.

Los objetivos concretos de la política exterior de los Estados son tan variados como lo son sus circunstancias políticas, históricas y geográficas. Por eso en este estudio nos limitaremos a analizar algunos de los que han sido procurados con mayor frecuencia. Va de suyo que el examen está lejos de ser exhaustivo.

A). *La supervivencia.*

Hay países cuya existencia misma como nación puede estar en tela de juicio. En tales casos el ser mismo de la patria y su supervivencia nacional se erigen en objetivos primordiales de la política exterior.

En el mundo antiguo, cuando las guerras de exterminio eran la regla general, las unidades políticas tenían que actuar en función de la propia subsistencia. Por tanto, para las que se encontraban amenazadas por enemigos poderosos, la búsqueda de aliados y todos los demás procedimientos de acción internacional, tenían como finalidad primera evitar el aniquilamiento. La historia de Cartago entre la segunda y tercera guerra púnica es ejemplo dramático de la

voluntad de sobrevivir, y llevó a esa ciudad de mercaderes a los más heroicos (aunque inútiles) sacrificios.

En la era actual un Estado –Israel- también actúa en función de su supervivencia nacional. Como es sabido, los Estados árabes –varios de los cuales lo rodean- juzgan que la creación de Israel constituyó un atropello cometido contra la mayoría de esa estirpe que habitaba el territorio de Palestina antes de 1947. Este dilema entre el ser y el no ser que afronta el Estado de Israel explica una hostilidad recíproca, matizada de episodios bélicos, que dura desde hace 30 años entre ambos grupos religiosos y culturales y confiere especial dramatismo al conflicto.

Ya hemos hablado en otro capítulo de la lucha librada por Polonia para sobrevivir a la apetencia de los tres imperios vecinos y de la que salió vencida. En dos ocasiones, a fines del siglo XVIII y a comienzos de la segunda guerra mundial, Polonia fue cancelada del mapa, pero luego volvió a resurgir.

B) ***La lucha por la independencia nacional.***

Variante especial de la lucha por la supervivencia es la lucha por la independencia nacional. Un Estado que ha perdido la independencia política no pierde necesariamente política no pierde necesariamente los rasgos socio-culturales que le confieren personalidad como nación. Por eso es frecuente que cuando su soberanía se ve avasallada sus ciudadanos luchen por recuperarla.

Esa lucha no es, propiamente, un proceso de política exterior porque la nación vencida que quiere revivir ha perdido la calidad de Estado y, por ende, de sujeto de la política internacional. Pero ocurre que, en algunas ocasiones encuentra apoyo exterior y ese apoyo genera actividad bélica y diplomática. Se forman “gobiernos en el exilio” que procuran mantener la continuidad jurídica del Estado y que, a veces son reconocidos por otros gobiernos. Aunque la validez de esa representatividad es harto dudosa desde el punto de vista legal, es un hecho desde el punto de vista político.

En otras ocasiones la laucha por la independencia se produce por el deseo de los habitantes de un parte del territorio del Estado que aspira a separarse del resto y erigirse en Estado soberano. Tal fue le cado de las antiguas posesiones de la Corona de España en América que se emanciparon de la metrópoli entre 1810 y 1824. La lucha armada suele verse acompañada – como ocurrió en esa ocasión- por una intensa actividad diplomática tendiente a obtener el reconocimiento de los terceros países. La misión diplomática de Benjamín Franklin en Francia durante la guerra de la independencia norteamericana y la de Rivadavia y Belgrano en Europa fueron manifestaciones de la actividad política que en el campo internacional suscita el nacimiento de nuevos Estados.

C) *La intangibilidad de las conquistas.*

Otro objetivo concreto de la política exterior (que como los anteriores es de conservación) lo constituye el esfuerzo por mantener las conquistas ya logradas. Es natural (aunque no siempre sea justo) que cuando un Estado ha logrado una ventaja o adquirido un territorio se esfuerce por conservar esos beneficios. Tal esfuerzo es necesario porque –como vimos antes- debe contarse con la voluntad "revanchista" de los vencidos.

No siempre la lucha entre unos y otros se resuelve por la fuerza. La larga contienda diplomática entre Chile y el Perú por el dominio definitivo sobre Tacna y Arica fue resuelta armónicamente con participación del gobierno de los Estados Unidos mediante un acuerdo por el cual Chile conservó Arica y el Perú obtuvo la devolución de Tacna. Cabe recordar que Chile no había anexado técnicamente a esas provincias por cuanto el tratado de Ancón había dispuesto que a los 10 años se celebrara en ellas un plebiscito que nunca tuvo lugar.

La intangibilidad de las conquistas como objetivo de la política exterior surge, en la mayoría de los casos, de la importancia de los beneficios que ellos comportan, sea por la importancia o el valor estratégico de los territorios conquistados –cuando se trata de adquisiciones territoriales- sea por la importancia de los privilegios arrancados al vencido cuando se trata de otro tipo de ventajas. Pero no es infrecuente que la preservación del s*tatus quo* no se base en ningún provecho concreto derivado de su mantenimiento sino de una cuestión de prestigio. Los imperios declinantes son muy sensibles a la preocupación por mantener la apariencia del poderío que otrora mantuvieron de manera efectiva y se resisten a abandonar conquistas que a veces resultan onerosas pero que representan para ellos el símbolo del poderío perdido.

D) *Las "fronteras naturales".*

Hemos analizado algunos objetivos históricos que se encuadran dentro de los objetivos generales de conservación. Veremos ahora otros que corresponden a los objetivos de expansión. Entre ellos figura la obtención de las llamadas "fronteras naturales".

Designase con el nombre de fronteras naturales a los límites formados por accidentes de la naturaleza. Esos accidentes pueden ser los mares, los ríos, los lagos, las cadenas de montañas o los grandes espacios desérticos.

Los Estados que procuran hacer coincidir los límites con esos accidentes geográficos persiguen un objetivo expansionista en la medida en que todavía no han alcanzado esos límites y necesitan hacer conquistas para lograrlos. Pero al propio tiempo, revelan una intención defensiva porque ven en esas barreras un elemento de seguridad. El Estado que quiere verse dividido de otro por un río o por una cordillera no se propone, por lo general, avanzar más lejos.

El caso más famoso de una política de prosecución de las fronteras naturales es el de Francia. Desde los primeros Capetos hasta la época contemporáneo, este país tuvo por meta

indeclinable de su política exterior ocupar todo el territorio situado aquende los accidentes geográficos que los separaban de otros pueblos. Esos accidentes eran el Rin, el Jura, los Alpes y los Pirineos.

Por muchas centurias los franceses combatieron tenazmente por alcanzar esos límites hasta que llegaron a realizar casi plenamente el objetivo. La frontera de los Pirineos quedó definitivamente consolidada con la adquisición del Rosellón en 1659. La frontera de los Alpes se completó en 1860 con la cesión que hizo de Saboya el reino de Cerdeña. La frontera del Jura se fijó en 1678 por el tratado de Nimega que otorgó a Francia el Franco Condado. Al Rin se había llegado en la paz de Westfalia (1648) por la obtención de una parte de Alsacia y en 1682 por la captura de Estrasburgo.

Tan solo en el nordeste Francia no pudo llegar a las fronteras naturales, si bien incorporó la provincia de Artois y una fracción de Flandes. La paz de Basilea, en 1795, le otorgó, con los Países Bajos Católicos (luego Bélgica), la frontera del Escalda que redondeaba su territorio y satisfacía sus aspiraciones de llegar hasta un límite natural. Pero la derrota de Napoleón malogró esa conquista, y los dos tratados de Paris, de 1814 y 1815, recompusieron los límites anteriores a la revolución.

Italia después de su unificación se propuso como objetivo de su política exterior alcanzar la frontera del Brénero, imponente macizo montañoso que cruza transversalmente el Tirol. Logró su propósito después de la primera guerra mundial, lo que dejó algunos centenares de miles de habitantes de estirpe alemana dentro de territorio italiano. Porque no siempre las fronteras étnicas coinciden con los accidentes geográficos.

La política de las fronteras naturales ha perdido hoy vigencia. En primer término, la distribución territorial entre los Estados está muy estratificada y las aspiraciones de conquista de más espacio ha sido sustituida por otra suerte de apetitos. Luego, la evolución de las técnicas de guerra ha hecho perder importancia a las vallas geográficas. Para los aviones supersónicos, para los cohetes intercontinentales o para los satélites artificiales una montaña o un río no representan obstáculo. Ni siquiera lo son para los ejércitos dotados de armamentos convencionales. Hoy, la prosecución de una política de fronteras naturales carecería de sentido y por eso ha sido abandonada como objetivo de política exterior. El valor estético es casi lo único que subsiste de ese modo de fraccionamiento político.

E) ***La salida al mar.***

El acceso al mar ha sido considerado siempre, y con razón, un beneficio muy considerable para las naciones. Según reza el viejo lugar común que ya recordamos, el mar une y no separa. De tal manera, el acceso al mar significa una posibilidad insustituible de contactos exteriores.

Todavía hoy la mayor parte del comercio internacional se hace por vía marítima, y ello bastaría para otorgar al acceso al mar una importancia de primer plano.

Hay países que han organizado su sistema económico y su vida de relación política en forma tal que la falta de acceso al mar no constituye impedimento para su seguridad o para su prosperidad. Pero para otras naciones que no disfrutan de esas ventajas, la carencia de litoral marítimo representa un problema político, económico y psicológico de primera magnitud, y suele convertirse en el centro de sus preocupaciones internacionales. En sentimiento de "claustrofobia" que produce la falta de salida al mar es particularmente agudo en el caso de países que alguna vez poseyeron litoral marítimo y luego lo perdieron en virtud de conflictos internacionales de resultado para ellos adverso.

8. CONDICIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS NACIONALES.

La realización de los objetivos nacionales de política exterior no es tarea fácil y depende de algunas condiciones sin las cuales esa realización sería imposible. No nos referimos aquí a los instrumentos o herramientas con los cuales la política exterior se ejecuta sino a condiciones intrínsecas que emanan de la inteligencia y la voluntad de los conductores y también del carácter de los pueblos.

La primera condición para poder realizar los objetivos de política exterior es que esa política esté regida por la inteligencia e impulsada por la voluntad. La inteligencia debe ser clara y la voluntad debe ser firme. Sin el concurso de estas dos condiciones del espíritu, no es posible elaborar una auténtica política exterior.

El primado de la razón (que es la inteligencia en cuanto discursiva) supone una visión exacta de la realidad tal cual es. El primer deber delos gobernantes cuando trazan y persiguen objetivos de política exterior es eludir las ilusiones y los optimismos exagerados. Los hombres de Estado deben tender a no sobrestimar las propias fuerzas y a no subestimar las de la contraparte. Debe saber que los imponderables no siempre juegan a su favor y que los otros gobiernos tienen armas de negociación y de combate que no siempre están a la vista. La confianza exagerada en el propio poderío ha significado la ruina y hasta el aniquilamiento de muchas naciones.

Esta visión realista de la política internacional obliga, como consecuencia, a actuar con mesura. Hay horas cruciales en la vida de los pueblos en las cuales no cabe más remedio que jugar el todo por el todo y afrontar las consecuencias. Pero aun en estos casos excepcionales y extremos conviene dejar una puerta abierta a las soluciones pacíficas. Hay que dejar, al menos, una puerta entreabierta para que pueda salir, sin mengua de su decoro, el eventual adversario.

Cuando el presidente Kennedy afrontó, en octubre de 1962, la llamada "crisis de los cohetes" a raíz de la instalación de una base de proyectiles nucleares en Cuba, dio uno de los ejemplos más

altos que se conocen de esa combinación de firmeza y de mesura que debe poseerse en las horas decisivas en que está en juego el destino y el ser de la nación. Declaró con claridad inequívoca que los Estados Unidos no permitirían la colocación de bases aéreas de poder atómico a 150 kilómetros de la costa de su país. Pero antes de destruirla, dio oportunidad a la Unión Soviética a que retiraran las instalaciones de la isla e hicieran retroceder a los buques que las estaban proveyendo de material. Con esa actitud, el mandatario norteamericano salvó la paz del mundo.

Por el contrario, nada más perjudicial para el logro de los objetivos de política exterior que las actitudes temperamentales y el predominio de la pasión. El ultimátum de Austria a Serbia como consecuencia del asesinato del Archiduque Francisco Fernando en Saravejo fue, sin duda, el fruto de la indignación que produjo al Emperador Francisco José la muerte violenta del heredero de la Corona. Pero ese gesto, inoportuno y excesivo, azuzó a las camarillas belicistas de Viena y San Petersburgo y produjo, como consecuencia, la eclosión de un conflicto bélico de resultas del cual Austria-Hungría dejó de existir como Estado. Los franceses, en un arrebato de furor por el desaire infligido con el telegrama de Ems por Bismarck, declararon la guerra a Prusia sin previo pedido de explicaciones y perdieron, con la guerra, las provincias de Alsacia y Lorena.

El primado de la inteligencia en las relaciones internacionales no significa la abolición de los sentimientos. La permanente frialdad, las actitudes sistemáticamente calculistas tampoco son convenientes, sobre todo en la era de las masas. Es necesario que la prosecución de los objetivos de la política exterior sea revestida, con la debida moderación, de contornos emocionales. Hoy es necesario contar con el apoyo popular para llevar adelante cualquier plan político, tanto en el orden interno como en el internacional. La política exterior de los Estados no debe ser dictada a los gobernantes por la multitud, pero los conductores deben comunicarla con calor al pueblo para que éste la haga suya.

Los objetivos de política exterior deben ser formulados con la ayuda de la imaginación para que sean alcanzables. La imaginación supone percibir lo que es aparentemente invisible y prever el futuro colocándose en situaciones aun no producidas. Significa advertir con anticipación las consecuencias y los resultados de los actos propios y ajenos. Uno de los políticos más imaginativos de la era actual fue el general de Gaulle porque supo ver con más claridad el futuro que la mayoría de sus contemporáneos, afrontando más de una vez el consenso adverso de la opinión pública. El surgimiento del movimiento de liberación por él encabezado contra la ocupación alemana de Francia en 1940 y la concesión de la independencia a Argelia cuando las fuerzas de ocupación no habían sido militarmente derrotadas parecieron, en un comienzo, actitudes inconsultas. Sin embargo, los hechos confirmaron el acierto del conductor.

Aparte de la inteligencia, la consecución de los objetivos de política exterior exige una inquebrantable fuerza de voluntad. Frente a cada coyuntura particular, los gobernantes o deben

dejarse abatir por las circunstancias adversas ni impresionar por las contingencias efímeras. Ya destacamos la importancia de esa virtud cuando hablamos de la formulación de la política exterior, pero no nos parece redundante volver nuevamente sobre ella con referencia a los objetivos nacionales.

Cuando la tenacidad con la consecución de dichos objetivos no es sólo virtud individual de determinados gobernantes sino reflejo del carácter de un pueblo, se da otra condición para lograr los objetivos de política exterior que es la *continuidad*. Acerca de este requisito baste decir que constituye la piedra de toque de la conducción de las relaciones internacionales ya que sin ella no hay objetivo alcanzable, por modesto que sea.

9. ANTAGONISMOS Y COINCIDENCIAS DE OBJETIVOS NACIONALES.

De la armonía o del conflicto de objetivos de política exterior entre los Estados depende la vida de relación internacional. Los conflictos y las guerras surgen invariablemente del hecho de que los Estados suelen perseguir objetivos contradictorios y antagónicos entre sí.

Ha sido un rasgo típico de la escuela realista poner el acento en los antagonismos de objetivos y no en la coincidencia de los Estados en procura de idénticos fines. Huelga decir que no usamos aquí la palabra “coincidencia” en el sentido en que jocosamente la usaba el Emperador Carlos V cuando decía: “mi primo Francisco y yo coincidimos plenamente; los dos queremos Milán”. No; al hablar de coincidencias hacemos referencia a la realización conjunta de aspiraciones comunes y a la consecución de metas que los Estados no pueden alcanzar sin a través de la cooperación armónica.

Esta insistencia en afirmar que la política exterior de los Estados es eminentemente conflictiva se basa en el presupuesto –ya mencionado al comienzo de este capítulo- e que los objetivos de la política exterior se reducen, en última instancia, a la conquista del poder. En tales condiciones es evidente que los objetivos externos de los Estados tendrían que ser recíprocamente incompatibles.

Que los conflictos absorben una porción considerable de tiempo y preocupaciones a los conductores de la política exterior, no sería razonable negarlo; las situaciones anómalas siempre demandan más atención que los estados de normalidad. Por otra parte, como lo señala Schleicher, “los conflictos se apoderan de los titulares de primera plana en tanto que los procesos de cooperación rara vez superan las páginas interiores de los diarios”. El carácter excitante y emocional de los enfrentamientos (sobre todo si son violentos) los destacan ante el interés público.

Aparte de ello, es evidente que las discrepancias provocadas por los antagonismos de objetivos son, sin necesidad de que se las exagere, tan reales como dramáticas. Cuando una

desinteligencia insoluble entre las dos superpotencias o, inclusive, cuando de un error de cálculo de su parte sobre el grado de las respectivas reacciones puede depender la paz mundial y la subsistencia de la vida humana sobre la tierra, no parece que sea excesivo el énfasis puesto sobre la gravedad potencial de los conflictos.

No se trata, pues, de adoptar una actitud ingenua o frívola frente a la dura realidad que nos circunda sino de ver “las dos caras de la moneda”. Esta visión integral del problema demuestra que la armonización de los objetivos nacionales es un proceso en marcha cuyas proyecciones no son menores que la acentuación de los antagonismos.

La aceleración del proceso de cooperación internacional se funda en motivaciones de índole diversa. Señalemos algunas de las más importantes:

La existencia de enemigos o rivales comunes representa un poderoso impulso para la cooperación. La mayor parte de las alianzas se basan en el apotegma según el cual “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”. Inclusive las asociaciones de cooperación económica pueden tener por objeto hacer un frente común respecto de países contra los cuales las naciones que se asocian tienen comunes agravios.

Otro motivo de cooperación –también de carácter negativo- es el temor a las resultas del conflicto. La cooperación se convierte así para los países que la practican, en el mal menor o en la alternativa menos desfavorable. La cooperación europea –en su primera fase luego de la guerra mundial- tuvo ese signo de resignación ante la inevitable que provenía delos viejos y nuevos motivos de encono que dividían a las naciones de Europa. Este espíritu fue sustituido por otro mas positivo a medida que la cooperación comenzó a rendir sus frutos.

La cooperación puede, además, basarse en solidaridades naturales, en identidades de creencias y convicciones, en recuerdos del pasado, en aspiraciones de futuro. Aunque se ha subestimado esta fuente de cooperación diciéndose que “los países no tienen amigos ni enemigos sino sólo intereses”, ella es muy poderosa y ha influido decisivamente en la historia de los últimos tiempos. Baste recordar que la solidaridad de los pueblos árabes, basada en la comunidad de creencias religiosas y en sus afinidades étnicas y culturales, es un elemento muy poderoso de gravitación en la política internacional de nuestro tiempo y, a través de la OPEP, también lo es en el plano económico.

Por último, la conjunción de objetivos puede resultar de exigencias de la vida de relación y de la interdependencia que ella genera. Es ésta, tal vez, el motivo más poderoso que ha influido en los últimos 30 años, desde el final de la guerra, para determinar el notable crecimiento de la cooperación internacional técnica y económica a la cual habremos de referirnos más adelante. El desarrollo de la tecnología durante esta “segunda revolución industrial” vuelve prácticamente imposible la carencia de cooperación internacional, aun para los países técnicamente más

adelantados y financieramente más opulentos. De ahí, entre otras consecuencias notables, la extraordinaria proliferación de organismos internacionales, tanto públicos como privados, cuyo exclusivo objeto es promover esa cooperación y hacerla efectiva mediante un trato frecuente y la concreción de arreglos durables entre las partes interesadas

Por todo lo expuesto resulta claro que los antagonismos y las coincidencias en los objetivos nacionales de los Estados son perfectamente compatibles y, por o que toca a la era actual, plenamente vigentes. En esta parte de nuestro trabajo, relativa a los principios que rigen la política internacional, nos basta señalar esta compatibilidad de carácter general. En la segunda parte analizaremos con mayor detalle algunas de las repercusiones de esta coexistencia de cooperación y conflicto en los problemas internacionales de nuestro tiempo.

<u>SECCIÓN IV</u>

Los Instrumentos de la Política Exterior

1. INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS.

La conducción y ejecución dela política exterior requieren instrumentos que le son privativos. Por lo que concierne a la responsabilidad última por las decisiones fundamentales, ella pertenece al Jefe del Estado o del gobierno, según sea el ordenamiento institucional de cada país. Pero la conducción habitual y sobre todo la ejecución, requieren organismos especiales. Ellos son, por excelencia, los instrumentos de la política internacional.

Lo mismo cabe decir con respecto a los métodos de acción. La política internacional se maneja por procedimientos que, en la mayoría de los casos, no tienen aplicación en la política interna y que derivan tanto del carácter autónomo como de la fisonomía propia de la disciplina.

El presente capítulo estará consagrado al estudio de la diplomacia en su calidad de instrumento capital de la política exterior de los Estados. En el siguiente se examinará los métodos y procedimientos más comúnmente usados en la vida de relación internacional.

2. LA DIPLOMACIA: DEFINICIÓN Y CONCEPTO.

La diplomacia consiste en el conjunto de organismos mediante los cuales los Estados manejan sus relaciones internacionales y en los procedimientos que dichos organismos emplean para la consecución de sus fines.

Antes de analizar la precedente definición conviene salir al encuentro de un equívoco frecuente sobre el significado y alcance de la palabra “diplomacia”. En efecto, es habitual que se la utilice para caracterizar la política exterior de un determinado país en un momento o en una circunstancia dada. Se suele hablar así de la “diplomacia del Qaui d’Orsay” o de la “diplomacia del Kremlin” para referirse a la política exterior de Francia o de la Unión Soviética.

Ahora bien: este uso del término implica confundir lo sustantivo con lo adjetivo, la finalidad del instrumento con el instrumento mismo. Una cosa es la política exterior que sigue un Estado y otra el mecanismo formal que emplea para ejecutarla. LA diplomacia tiene carácter de medio, no tiene carácter de fin. Por eso, si se admite el uso de la palabra en el sentido que se acaba de mencionar, ello es solamente como una licencia retórica consagrada por el lenguaje corriente y no porque sea la expresión técnicamente pertinente.

Siguiendo nuestra definición, la diplomacia consiste en un conjunto de organismos. Como veremos en el acápite siguiente, la diplomacia como hecho histórico precede a su institucionalización, de tal manera que los órganos de la diplomacia son cronológicamente muy

posteriores a ella. Pero en la época actual los órganos diplomáticos son parte esencial e inseparable de la diplomacia; por eso está justificado involucrarlos dentro de la definición.

La diplomacia consiste, además, en un conjunto de procedimientos. No todos los procedimientos de acción internacional tienen carácter diplomático. No lo tiene la guerra, pues si bien ella puede comenzar como resultado de episodios diplomáticos, los conflictos bélicos movilizan a la nación en pleno y manejan como principal instrumento la fuerza armada. La diplomacia, en cambio, se vale de medios pacíficos y se conduce por vías especializadas. No parece, pues, exacta la famosa definición de Clausewitz según la cual la guerra sería la continuación de la diplomacia por otros medios.

Tampoco tienen carácter diplomático otros procedimientos de acción internacional – muy usados en nuestros días- que se mantienen al margen de los canales diplomáticos. Así, la propaganda, que tanta importancia tiene en la guerra psicológica e ideológica, no es, precisamente, un procedimiento de acción diplomática.

Pese a estas escasas pero importantes excepciones, la casi totalidad de las relaciones internacionales se desarrollan por la vía diplomática. Los agentes que actúan pueden o no poseer *status* diplomático, pero en la medida en que tratan a nombre de su gobierno con otros gobiernos, están realizando una labor diplomática.

Todo Estado que realiza una acción diplomática tiene en vista la consecución de determinados objetivos. Como es obvio, no toda la actividad diplomática está directamente ligada a los grandes objetivos nacionales. Pero aun en los casos en que la acción que se realiza por vía diplomática parece más intrascendente y banal, existe, en última instancia, una meta que con esa acción se persigue.

La confusión entre la diplomacia y la política exterior a que acabamos de hacer referencia no es, por cierto, la única que suscita el quehacer diplomático y los órganos que lo llevan a cabo. En el lenguaje vulgar, el término ha sido objeto de toda suerte de tergiversaciones e, inclusive, hay diccionarios que consignan de él acepciones peyorativas o irónicas. Aun sin llegar a esos extremos, para la gran mayoría de la gente la palabra diplomacia evoca instintivamente la idea de protocolo o de ceremonial. Sin embargo – y sin disminuir la importancia auténtica que tiene el ceremonial en las relaciones internacionales- la diplomacia, siendo eso, es mucho más que eso. En última instancia, la diplomacia es el camino que ha encontrado la civilización para que los contactos entre los pueblos sean ordenados y pacíficos y no se limiten a la agresión armada con fines de mutua destrucción.

3. LOS ÓRGANOS DIPLOMÁTICOS.

Desde la instalación de las primeras misiones permanentes en países extranjeros, la vida de relación internacional empezó a moverse por canales institucionales. Surgió así la diplomacia organizada.

En este estudio no hemos de ocuparnos de los aspectos jurídicos de la organización diplomática pues ellos forman parte, con el nombre de “derecho diplomático”, del derecho internacional público. Los analizaremos desde el punto de vista estrictamente político.

Todos los Estados de la comunidad internacional poseen hoy, con mayor o menor grado de amplitud y desarrollo, un “servicio exterior”. El servicio exterior está formado por una Chancillería o Ministerio de Relaciones Exteriores y por las Misiones diplomáticas acreditadas en los países extranjeros.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (que recibe nombres diferentes según los países) es el órgano por cuyo intermedio los gobiernos dirigen y ejecutan la política exterior. Tiene a su cabeza a un Ministro o Secretario de Estado que es designado de acuerdo con los procedimientos constitucionales de cada país. Aunque el Ministro de Relaciones Exteriores es el jefe nato del servicio exterior, no forma parte de él *ex officio*, lo que no impide que pueda ser, accidentalmente, funcionario diplomático de carrera. Corresponde al Canciller, bajo la autoridad del jefe del Estado o del gobierno, la responsabilidad directa de dirigir y ejecutar la política exterior de su país.

En los países de régimen parlamentario, el Canciller, como los demás Secretarios de Estado, es miembro del Poder Legislativo y debe abandonar su cargo si es derrotado en las elecciones. Por la importancia que reviste la política exterior para algunos países que se gobiernan por ese régimen, el Primer Ministro o Presidente del Consejo suele adjudicarse la cartera de Relaciones Exteriores. En casi todas las ocasiones en que Aristide Briand fue jefe del gobierno francés, se reservó para sí el Quai d’Orsay, en el cual tuvo una actuación relevante.

Conviene tener en cuenta que el Ministro de Relaciones Exteriores es un funcionario político y que, por tanto, no se requiere que sea un “técnico” en relaciones internacionales. El asesoramiento técnico en las materias en las que no es especialista debe serle proporcionado por el cuerpo de colaboradores que integra el personal de la Cancillería.

Lo dicho no implica, por supuesto, preconizar la conveniencia de que el Ministro sea un lego total en relaciones internacionales. Aparte de la sensibilidad y de la intuición políticas, que son calidades inherentes a todo estadista, debe tener ideas generales sobre la política internacional de su tiempo, y, muy particularmente, sobre la política exterior de su país. Debe tener una sólida cultura general, hablar con fluidez alguno de los idiomas de comunicación internacional y no ser un ignaro en geografía. Debe estar dotado de la necesaria flexibilidad y, al propio tiempo, ser un hombre de

firme carácter. Debe estar por encima de los arrebatos emocionales y no sentirse preocupado por el "que dirán". Tampoco debe ser demasiado sensible a los elogios y a los vituperios.

Después de la primera magistratura, el Ministerio de Relaciones Exteriores es, quizás, el puesto público desde el cual se puede prestar servicios más destacados a la Nación y, por consiguiente, aquel desde el cual también se le puede inferir más daños. Ello es así en virtud de la importancia capital que para los intereses del Estado, para su seguridad y su grandeza, tienen las relaciones internacionales.

La historia moderna y contemporánea ha registrado los nombres de algunos grandes hombres de Estado que sirvieron de modo eminente a su patria en el terreno de la política exterior, sea desde la Chancillería sea desde la propia jefatura de gobierno. Richelieu, Talleyrand, Metternich, Palmerston, Bismarck, Cavour, el Barón de Río Branco, figuran entre los principales.

El Ministro de Relaciones Exteriores conduce la política exterior y la ejecuta. La tarea de conducción es personal y no puede ser delgada en otros si bien –como dijimos más arriba- el Ministro puede y debe requerir el asesoramiento de sus colaboradores. En cuanto a la ejecución, su papel es primordialmente de conducción y vigilancia. Resulta, inclusive conveniente que el Canciller no intervenga en forma demasiado directa en todas las fases se una negociación y que no sea demasiado asequible a los representantes extranjeros. Para la rutina de la labor diplomática está el aparato ministerial con sus diversas reparticiones y, en el exterior, los representantes acreditados ante los gobiernos extranjeros.

Por lo que concierne al Ministerio de Relaciones Exteriores como institución, se trata de un resorte administrativo relativamente reciente y, desde luego, posterior a la creación de misiones diplomáticas permanentes (antes éstas dependían directamente del Jefe de Estado). Hasta el siglo XVIII las grandes potencias europeas no tuvieron siquiera los rudimentos de lo que hoy puede considerarse como un Ministerio de Relaciones Exteriores organizado.

La organización y estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores es materia de política interna y de régimen administrativo. Baste repetir aquí lo que afirmamos cuando nos referimos a la formulación de la política exterior. Es esencial que la Cancillería sea el órgano por excelencia para la dirección de la política exterior y que su palabra sea la final, bajo la autoridad del Jefe de Estado.

Las representaciones diplomáticas en el extranjero constituyen el otro elemento del Servicio Exterior. Ellas son los canales naturales a través de los cuales se desarrolla la actividad diplomática.

Las representaciones diplomáticas pueden tener, en principio, jerarquía de Embajadas o de Legaciones, pero la tendencia universal es a unificar el nivel representativo en el rango de Embajada. De hecho, hoy quedan muy pocas representaciones diplomáticas con jerarquía de Legación y la mayoría de los países ya han eliminado a estas últimas por completo. En cambio, es

frecuente que las Embajadas menos importantes sean ocupadas por funcionarios que en el escalafón interno de sus respectivos países, tienen categoría de Ministros plenipotenciarios.

Las representaciones diplomáticas se encarnan en la persona de Jefe de Misión pues a él corresponde la plenitud de la representación. No es un *primus Inter pares* respecto de sus colaboradores de diversa jerarquía sino que, en cierto modo, él es la Misión, y tanto sus méritos como sus fallas revierten sobre el país. Los demás funcionarios, cualquiera sea su jerarquía diplomática, son sus auxiliares, y sólo él tiene capacidad representativa. Por eso, el primera papel que cuadra al jefe de Misión consiste en representar a su patria en la nación ante la cual se encuentra acreditado. Esta representación no solamente es formal y burocrática sino también moral y humana.

En su carácter de representante del Estado que lo acredita, el Jefe de Misión negocia con el gobierno receptor y, debidamente autorizado, suscribe acuerdos que obligan al país acreditante. Pese a que el nombre oficial del cargo que desempeña sea Embajador (o Ministro) *Plenipotenciario,* los Jefes de Misión no pueden obligar a su país sin una autorización expresa o plenipotencia, firmada por el Jefe del Estado o por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Función también del Jefe de Misión es observar lo que ocurre en el país en el que se encuentra acreditado e informar de ello a su gobierno. Nos referiremos con mayor amplitud a este punto al examinar la personalidad del diplomático.

Finalmente, el Jefe de Misión tiene el deber de velar por sus connacionales que se encuentran en el país donde actúa y prestarles, con el debido respeto por la soberanía local, la asistencia que necesiten. A esto se llama “protección diplomática”.

Aparte de los Jefes de Misión. El Servicio Exterior está constituido por un cuerpo de funcionarios cuya distribución jerárquica varía según los países. Las categorías habituales son las de agregados, secretarios, consejeros y ministros-consejeros. Los funcionarios diplomáticos pueden prestar servicios indistintamente en la Chancillería o en las Representaciones en el exterior y deben realizar las tareas que les indiquen los Jefes de Misión o, -cuando presten servicios dentro del país- las autoridades del Ministerio.

Además del personal de Cancillería, las Representaciones diplomáticas cuentan con personal de otros Ministerios para funciones especializadas. Figuran, entre ellos, los agregados militares de las diferentes armas, los consejeros o agregados económicos, culturales, agrícolas, laborales, etc. Este personal está protocolarmente subordinado al jefe de Misión pero actúa por instrucciones directas de los Ministerios y reparticiones de los cuales dependen.

El Servicio Exterior está también integrado por los agentes consulares cuyas funciones son económicas y administrativas. A los cónsules compete todo lo concerniente a los connacionales residentes en la jurisdicción, expedición de pasaportes, otorgamiento de visados, percepción de

rentas consulares, promoción del intercambio y otros asuntos de análoga naturaleza. En muchos países la carrera consular se encuentra fusionada con la carrera diplomática y los funcionarios pueden prestar indistintamente servicios en una o en otra. Los grados consulares suelen comenzar con el de vicecónsul –equivalente o agregado- y terminar con el de cónsul general de primera clase, equivalente al de Ministro plenipotenciario.

La precedente reseña sobre le Servicio Exterior es deliberadamente somera e incompleta pues los aspectos técnicos y jurídicos del tema pertenecen al ámbito del Derecho Internacional Público o del Derecho Administrativo. Nos hemos limitado, por tanto, a señalar algunas características generales que no podrían haber sido omitidas en una obra sobre política internacional.

4. LA PERSONALIDAD DEL DIPLOMÁTICO.

Así como para nuestro estudio los aspectos legales y administrativos de la carrera diplomática son de interés tangencial, en cambio poseen interés primordial los que se refieren a la personalidad humana y política de los funcionarios diplomáticos.

El tema ha sido tan manido que no se lo puede abordar con pretensiones de originalidad. Toda profesión u oficio que imprime rasgos definidos a quienes los desempeñan se presta a la deformación y a la caricatura. La diplomacia es una de las actividades más vulnerables a ese tipo de distorsiones. A ello favorece la vida fácil que llevan (o que se supone que llevan) los hombres de la "carrera", el convencionalismo que se atribuye a sus actos y palabras, su supuesta mendacidad. En una medida muy considerable este cuadro poco halagador se funda en la ignorancia del vulgo sobre la verdadera índole de la vida y de la misión del diplomático. Inclusive un pensador de superlativo talento como Ortega y Gasset ha pintado un retrato burlesco del diplomático (casi inteligente, casi culto, casi gran señor) en sus "Memorias de Gaspar de Mestanza". El refinado y elíptico Marqués de Norpois de Marcel Proust es ya una figura arquetípica de la literatura universal.

Sin duda, la diplomacia clásica, con sus personajes de uniforme galonado y de monóculo, facilitó la creación de esa imagen. Pero bajo esos atuendos, que hoy se nos figuran anacrónicos y ridículos, vivieron hombres de superior nivel intelectual y de dotes humanas sobresalientes. Se habla mucho de los halagos de la vida diplomática pero como se dice de los sacrificios que entraña. Aparte de que no siempre se nada en la abundancia, se paga un precio muy alto por las ventajas que brinda. El exilio no por ser "dorado" deja de ser exilio; las amistades, a fuerza de fugaces, deben ser superficiales y efímeras; los hijos se ven separados de sus padres o, cuando los siguen, se desarraiga de la patria; los servicios más eminentes pasan a veces inadvertidos; la ola universal de violencia pone en trágico riesgo la seguridad de sus personas. En verdad, la carrera diplomática lleva consigo más espinas que rosas, y quien haya pasado aunque sea fugazmente por ella, adquiere un conocimiento preciso de su dignidad y de sus amarguras.

Hecha esta defensa –que creemos ecuánime- de la carrera diplomática, veamos algunas de las condiciones que es preciso reunir para desempeñarla con capacidad y con acierto. Algunas de estas calidades son de valor permanente y están más allá de las contingencias de época. Otras de las que apuntaremos son específicamente requeridas por la realidad de nuestro tiempo..

Entre las leyendas que rodean a esta peculiar profesión figura la de que el diplomático debe ser en principio y casi siempre lo es en los hechos, un personaje mendaz, ejercitado en el arte del disimulo e incapaz de expresarse con franqueza. Así lo muestra una conocida definición: "El diplomático es un hombre honesto enviado por su gobierno al extranjero para mentir en provecho de su país".

Que haya diplomáticos a los cuales esa leyenda convenga, no cabe negarlo. Pero no es cierto que la mejor diplomacia consista en la ocultación o deformación sistemática de la verdad. Creemos, por el contrario, que la veracidad en lo esencial constituye una virtud capital del diplomático y una condición indispensable para el buen éxito de su misión.

Decimos "en lo esencial" porque es bastante obvio que no siempre el diplomático, cuando trata con la contraparte, puede decir todo lo que sabe. La verdad cruda resulta muchas veces perjudicial para los intereses que le han sido confiados y hasta es posible que en determinados casos llegue a resultar ofensiva. Lo que se quiere significar cuando se dice que el diplomático debe ser veraz es que no debe falsificar los hechos ni inducir deliberadamente a error al interlocutor ni hacer promesas que sabe que no han de ser cumplidas.

Esta fidelidad a la verdad esencial no es exclusivamente el fruto de la sumisión a una norma sino también una sabia regla de convivencia política. El prestigio –ya lo tenemos dicho más de una vez- es uno de los valores más cotizados de la vida internacional, y el prestigio sólo se adquiere cuando se inspira confianza. Ahora bien, en los negocios públicos no menos que en los negocios privados, la llave de la confianza es la veracidad.

Se dirá no sin razón que el diplomático actúa conforme a instrucciones y que algunas veces no depende de él sino de su gobierno la posibilidad de ser veraz. Esto es exacto, y ya hemos hablado de la importancia de la veracidad en la formulación de la política exterior de los Estados. Ahora nos estamos refiriendo a la actuación del diplomático en su carácter de ejecutor pues nunca las instrucciones que recibe son tan minuciosas que no le concedan un margen comparativamente amplio de discrecionalidad. El diplomático puede ser sincero o ser mentiroso con un gesto, con la acentuación de su voz, con una ínfima alteración en el matiz de su expresión. Ser veraz quiere, ante todo, decir ser preciso y claro.

La otra condición que cabría exigir al diplomático (entre las muchas más que deben adornarlo) es su comprensión íntima del país donde sirve. Comprensión no es exactamente igual a conocimiento porque se puede conocer algo y no comprenderlo. Pero para conocer a un país hay

que empezar por conocerlo; por recorrerlo físicamente; si es posible por aprender su idioma; por vincularse a sus diversos estratos sociales; por apreciar sus méritos y discernir sus fallas. El gran riesgo que acecha a los diplomáticos en el exterior es la incomprensión, y ésta se traduce las más de las veces en aversión insuperable. Esta aversión, que por lo demás no tarda en ser advertida, conspira contra la eficacia de la acción del diplomático pues lo aísla de la comunidad y lo priva de medios de información y de penetración en el medio en que actúa.

Entiéndase bien que "comprender" en manera alguna significa identificarse con el país extranjero y abrazar sus puntos de vista. Ocurre algunas veces que el diplomático, deseoso de ver su gestión coronada por el buen éxito, procura congraciarse con el gobierno y con la opinión pública del país donde se encuentra acreditado, y ello lo lleva inconscientemente a convertirse en el abogado de éste ante su propio gobierno. Este peligro es todavía más grave que el opuesto porque, en casos extremos, puede identificarse con la traición.

Lo que queremos significar es que inclusive para adoptar actitudes enérgicas frente a otro Estado es necesario estar en claro respecto de sus móviles íntimos, y esta clara percepción sólo puede ser obtenida a través de la información objetiva y sin preconceptos que deben proporcionar las representaciones diplomáticas.

Las funciones diplomáticas son desempeñadas indistintamente por funcionarios de carrera y por personas ajenas a ella. La diplomacia estrictamente profesional –mediante ingreso en los más bajos escalones y mediante pruebas preliminares de capacitación- es bastante reciente, y sólo en el siglo pasado se generalizó en los países de fuerte tradición internacional. En cuanto a los demás, todavía se está, en esta materia, en los primeros pasos.

No pueden caber dudas acerca de la superioridad dela diplomacia de carrera sobre la diplomacia *amateur*. Las relaciones internacionales y su manejo requieren, como todo quehacer humano, conocimientos especializados y experiencia, y éstos no se improvisan. Sin duda, como hemos visto, el diplomático profesional tiene puntos vulnerables. Pero puestos en la balanza los pro y los contra, el saldo le es netamente favorable. El sólo echo de que el diplomático de carrera sea menos proclive a incurrir en errores graves por ignorancia bastaría para preferirlo en un campo de actividades en que un descuido serio o una *gafe* resonante puede provocar a un Estado perjuicios imprevisibles.

Sólo en las jefaturas de Misión y en circunstancias excepcionales cabe considerar la designación de personas ajenas al Servicio Exterior. Así, en dos ocasiones en que las relaciones argentino-brasileñas estuvieron tensas, el gobierno argentino nombró para representar al país en Río de Janeiro a dos personalidades eminentes: al general Mitre primero y al general Roca después. Estas designaciones tuvieron el sentido de demostrar la importancia que se asignaba a las vinculaciones entre los dos países. En otros casos puede ser conveniente, según las circunstancias,

designar a un exponente destacado de la vida cultural o a un reconocido experto en cuestiones económicas.

5. FORMAS DE DIPLOMACIA.

Según sea el foro que se emplea, el carácter de los funcionarios intervinientes y el número de países que participan en las negociaciones, la diplomacia puede revestir diversas formas. Examinaremos a continuación algunas de las más características.

La diplomacia "directa"

Llamase "diplomacia directa" aquélla que prescinde de los emisarios y representantes habituales – el personal diplomático- y se lleva a cabo a través de la negociación o el diálogo entre los propios conductores de la política internacional. La diplomacia directa es, pues, la que reúne a los Jefes de Estado o de gobierno o a los Ministros de Relaciones Exteriores o titulares de otras carteras de los respectivos países.

La diplomacia directa no fue muy practicada en la era de la diplomacia clásica. Señalada excepción a esta regla fue el Congreso de Viena, donde se reunieron los Jefes de Estado y los Cancilleres de casi todos los países que en ese momento tenían presencia internacional en los negocios públicos europeos. Las intrigas y las aventuras de todo tipo que la presencia de personalidades notorias de ambos sexos provocó, han quedado incorporadas al *folklore* diplomático. La actuación de dos estadistas de la talla de Disraeli y Bismarck en el Congreso de Berlín de 1878 hizo de esa reunión internacional otro ejemplo de diplomacia directa.

A partir de la primera, y sobre todo de la segunda guerra mundial, la diplomacia directa ha proliferado de tal manera y en tal medida que se ha convertido en un modo de negociación regular y permanente entre los Estados. De las tratativas que precedieron al tratado de Versalles participaron los jefes de gobierno de los principales países aliados, debiendo anotarse que el Presidente Wilson reunía el doble carácter de Jefe de Estado y de gobierno. Los acuerdos entre los vencedores que regularon el ordenamiento posterior a la segunda guerra mundial fueron logrados por medio de negociaciones y coloquios mantenidos por los "tres grandes" (Churchill, Roosevelt y Stalin) en Yalta. Derrotado Churchill en las elecciones de 1945, las conversaciones de Potsdam terminaron con los otros dos gobernantes y con el sucesor laborista del estadista británico.

A partir de la segunda guerra mundial, los encuentros bilaterales y multilaterales de los responsables directos de la conducción internacional han sido innumerables. Casi no pasa un mes sin que en una u otra parte del mundo no se produzca una entrevista de gobernantes a nivel internacional. Cuando los encuentros congregan a los Jefes de Estado o de gobierno, se suele usar la expresión "diplomacia en la cima" o "en la cumbre".

La diplomacia directa es materia de muchas controversias, siendo en general adverso el juicio de los especialistas. Luis García Arias ha resumido en tres puntos los inconvenientes de este tipo de diplomacia. En primer lugar, suscitan en la opinión pública una expectativa que se basa en la preparación espectacular y en la difusión excesiva con que se la rodea. Como los resultados no siempre son positivos, se produce una decepción que muchas veces deja las cosas peor de lo que estaban antes.

En segundo lugar, las pronunciadas diferencias ideológicas, psicológicas y culturales, los antagonismos políticos y hasta la incomunicabilidad idiomática entre los hombres más acostumbrados a mandar que a negociar, genera incomprensión y es causa de rivalidades. En el clima tenso y a menudo agresivo que rodea este tipo de encuentros, el hallazgo de fórmulas armónicas no resulta fácil. La atmósfera es propicia sólo cuando preexisten a la reunión afinidades genuinas entre los estadistas y sólo se trata de dar a esas afinidades forma concreta.

En tercer lugar, las reuniones a tan alto nivel suelen carecer de la debida preparación técnica. La exclusión de los diplomáticos profesionales, la frecuente carencia de un orden del día ajustado y preciso, coadyuvan a la confusión de los debates. En algunos casos extremos los gobernantes se apartan de las líneas centrales de la política de sus países y deben, luego, desdecirse de sus promesas y compromisos.

No hay duda que esas críticas son exactas. Pero como el propio autor de ellas lo señala, la diplomacia directa y muy especialmente la que se limita a dos países, puede ser útil para momentos difíciles. El encuentro entre los Presidentes Errázuriz de Chile y Roca de Argentina, celebrado en el estrecho de Magallanes en 1899, contribuyó eficazmente a preservar la paz entre ambos países.

La diplomacia directa está demasiado incorporada a los hábitos contemporáneos para que sea viable suprimirla. Pero es lícito expresar la esperanza de que se la limite a los casos en que el encuentro entre los responsables de la conducción de las relaciones exteriores sea indiscutiblemente ventajoso para el fortalecimiento de la armonía internacional. La diplomacia directa, y sobre todo la diplomacia "en la cumbre", son en última instancia a la cual sólo convendría recurrir cuando las instancias inferiores se hubieran mostrado incapaces de resolver los problemas. De lo contrario se desmonetiza un procedimiento que es necesario reservar para las horas cruciales.

La diplomacia bilateral

La diplomacia bilateral es la forma, por antonomasia, que asumen las relaciones entre los Estados. Todo cuanto hemos dicho hasta ahora sobre el tema se aplica a la diplomacia bilateral, y sólo resta ahora volver sobre algunos puntos que le son peculiares.

Cuando un gobierno trata con otro no puede asumir la representación de terceras potencias salvo que reciba un mandato expreso para actuar en su nombre. El caso más frecuente es el que se plantea en tiempo de guerra cundo los beligerantes designan a una nación amiga para que defienda

sus intereses ante el Estado con el cual se encuentran en hostilidades bélicas. Otro caso, relativamente reciente, en que el representante de un país habló en nombre de los demás se produjo cuando el canciller de Chile presentó, en 1969, al presidente de los Estados Unidos las conclusiones a que las repúblicas latinoamericanas habían llegado en su reunión de Viña del Mar sobre las relaciones económicas de esas repúblicas no la nación del norte.

Si bien los Estados en sus relaciones bilaterales no pueden, por regla general, asumir la representación de otras potencias, es frecuente, en cambio, que su trato tenga referencia a su posición respecto de terceros países. El caso más típico es el de las alianzas que se conciertan para defenderse de un potencial enemigo común. A fines del siglo pasado Gran Bretaña y Alemania fueron aun más lejos y se “repartieron” por anticipado las posesiones portuguesas en África. En virtud de la rivalidad que ulteriormente se suscitó entre los dos contratantes, este acuerdo no llegó a ejecutarse.

Aun cuando dos o más Estados consideren del caso plantear un asunto de interés común para ellos ante otro estado, no es habitual que la gestión se haga en forma conjunta pues las demarches colectivas son consideradas por lo general inamistosas y sólo se practican en situaciones de gran tensión. Ello ocurrió en 1902 cuando Alemania, Gran Bretaña e Italia actuaron conjuntamente ante el gobierno de Venezuela mediante una operación naval. De este hecho, justamente censurado por la opinión pública internacional, surgió la doctrina Drago sobre cobro compulsivo de la deuda pública.

Debe hacerse una excepción a esta regla cuando se trata de situaciones en que los privilegios del Cuerpo Diplomático acreditado ante un país o la seguridad de algunos de sus miembros se encuentran en peligro. En tal caso los representantes colectivamente (o el Nuncio Apostólico en su calidad de decano nato del dicho Cuerpo, cuando lo hubiere) pueden actuar ante el gobierno del país donde esas situaciones se producen para requerir el cumplimiento de las normas relativas a las inmunidades y privilegios del personal diplomático.

La diplomacia bilateral es menos ostentosa y se presta menos al lucimiento de sus protagonistas que las otras formas de actuación diplomática. Pero suele ser más eficaz en sus resultados y más duradera en sus efectos. Las relaciones entre dos países versan sobre cuestiones concretas y poco se prestan para las generalidades y para las divagaciones. Exigen más sentido de responsabilidad por parte de quienes las manejan porque en ella las consecuencias de un error o de un mal paso pueden ser más graves que en la diplomacia colectiva. Por ello, los conductores de la política exterior de un país no deben dejarse llevar por las apariencias y debe prestar a la diplomacia bilateral la preeminencia que efectivamente tiene.

La diplomacia multilateral y parlamentaria

La diplomacia multilateral –llamada también “diplomacia por conferencias”- dista de ser un invento de nuestra época. Han pasado ya más de tres siglos desde que los congresos de Westfalia pusieron término a la guerra de Treinta Años y establecieron un ordenamiento político en Europa que duró hasta la revolución francesa y, en algunas de sus partes, hasta el tratado de Versalles. Aparte de los Congresos citados son dignos de mención en la historia de la diplomacia clásica, el Congreso de Viena, que liquidó las guerras de la revolución y del Imperio napoleónico; el Congreso de París (1856) que puso término a la guerra de Crimea y fijó algunas reglas básicas de derecho internacional en la guerra marítima; los Congresos de Berlín de 1878 y 1888 destinado el primero a tratar la “cuestión de Oriente” y a encarar el segundo la distribución de áreas de influencia en la colonización africana; las dos conferencias de La Haya de 1899 y de 1907, en que se legisló sobre guerra terrestre y otros asuntos, etcétera. La diplomacia multilateral tuvo, pues, derecho de ciudadanía en el contexto de la diplomacia clásica.

Es, sin embargo, indiscutible que el gran auge de la diplomacia multilateral se produjo al término de la primera guerra mundial y culminó después del fin de la segunda. A este auge coadyuvó decisivamente la creación de organismos internacionales de carácter mundial y regional que generó una variante especial de diplomacia a la que suele llamar “diplomacia parlamentaria”.

Sería erróneo suponer que la diplomacia multilateral es esencialmente diferente de la diplomacia bilateral. El trato entre los Estados reconoce reglas generales que son aplicables a cualquier tipo de diplomacia porque se basan en la naturaleza de las cosas y, especialmente en la de la relación internacional. El predominio de la razón sobre las pasiones; la firmeza y la mesura, la capacitación técnica de los agentes negociadores y todos los demás requisitos de la diplomacia considerada en sentido lato son también aplicables a la diplomacia multilateral. Desde este punto de vista, conviene subrayar que sólo hay una única diplomacia.

Pero si bien las diferencias entre la diplomacia multilateral y la diplomacia bilateral son adjetivas, poseen bastante importancia como para que se justifique el análisis de sus peculiaridades propias.

El incremento de la diplomacia es la expresión y, al propio tiempo, el fruto del desarrollo de las relaciones entre los Estado y de la creciente interdependencia que entre ellos. Y aunque muchas veces las reuniones internacionales terminen en fracasos, ese incremento es también una prueba del fortalecimiento de la solidaridad entre las naciones.

Para los Estados de poderío reducido, la diplomacia multilateral ofrece la gran ventaja de contrarrestar parcialmente la diferencia que los separa de los más poderosos haciendo un frente común en los temas que afectan sus intereses vitales. Esto no es, por supuesto, posible cuando el pequeño debe enfrentarse a solas con el grande.

Otra ventaja de la diplomacia multilateral finca en que permite recoger el “consenso” de un grupo más o menos grande de países y, en ciertos casos, de toda la Comunidad internacional respecto de asuntos de gran importancia. Las tendencias dominantes en la vida de relación internacional encuentran, así, un modo de manifestarse que la diplomacia bilateral no ofrece.

La diplomacia multilateral reclama de los representantes que la ejercen algunas cualificaciones que la diplomacia bilateral no exige en igual medida. Tal vez la principal de entre ellas sea la aptitud oratoria. El diplomático que actúa en reuniones internacionales debe saber hablar en público. No se trata –muy por el contrario- de que sea un orador retórico o “de barricada” pues ese tipo de oratoria es considerada de mal gusto en las reuniones internacionales. Se trata de que tenga fluidez de expresión, tanto para elaborar un discurso escrito previamente como para improvisar cuando las circunstancias lo exigen. Huelga decir que esto último supone aplomo y sentido de la responsabilidad pues cada palabra que se pronuncia compromete al país que habla por boca de su representante.

Uno de los defectos más temidos de la oratoria diplomática es la longitud. Durante las décadas del 50 y 60 los representantes de los países afroasiáticos se disputaban en las Naciones Unidas el *record* de extensión en sus intervenciones orales. El que obtuvo finalmente los dudosos lauros del triunfo lo logró con un discurso que duró una semana en la Comisión Política de la Asamblea General. Pero esa victoria no contribuyó ciertamente a fortalecer en el debate la posición sustentada por el orador.

Aparte de apropiados dones oratorios, la diplomacia multilateral también demanda una gran experiencia en el manejo de las técnicas parlamentarias pues la acción que se desarrolla en las conferencias y en los organismos internacionales se asemeja mucho a la de los Parlamentos. La elaboración de mociones y de proyectos de resolución, la labor persuasiva que debe cumplirse ente bambalinas, la captación de apoyo para el logro de las mayorías requeridas, la capacidad de dar a los propios puntos de vista una formulación que no choque con los sentimientos dominantes, todo este conjunto de procedimientos usuales en las reuniones internacionales tiene gran semejanza con la técnica habitual de los Cuerpos legislativos. Ello justifica que a la diplomacia multilateral se la llame también “diplomacia parlamentaria”.

6. LOS DIPLOMÁTICOS Y SUS INSTRUCCIONES.

Tanto en la diplomacia multilateral como en la bilateral, los diplomáticos tienen el derecho y el deber de formular observaciones a las instrucciones que les son impartidas. Pueden, inclusive, objetarlas y proponer fórmulas alternativas respecto de aquéllas que consideren inconvenientes. Los agentes del Servicio Exterior no son meros “buzones de correspondencia” ni autómatas que deben limitarse a repetir de viva voz lo que se les transmite por escrito. El conocimiento de la realidad que

se supone que tienen para actuar *in situ*, los autoriza a sugerir a sus gobiernos las medidas o los pasos que estimen más conducentes para la mejor consecución de los objetivos trazados. Pueden, también, proponer la modificación de textos cuya redacción les merezca reparos.

Ello no obstante, una vez que el gobierno, a través de su órgano competente, ha tomado una decisión final, los diplomáticos y todos cuantos ejercen representaciones oficiales en el exterior deben ajustarse escrupulosamente a ellas. Constituiría una falta gravísima el hecho de que un agente del gobierno procediera de modo contrario a las instrucciones, las alterara parcialmente, a aún, demorara su cumplimiento. Las responsabilidades en que incurriría en tal caso el agente infiel o negligente no serían solamente administrativas sino también –en el caso de daños graves comprobados- penales.

Si bien la obligación de acatar y cumplir las instrucciones reza por igual en el caso de la diplomacia multilateral y en el de la bilateral, la flexibilidad con que pueden actuar los agentes es mayor en el primer caso que en el segundo. Ocurre muchas veces que el funcionario que lleva la palabra de su gobierno en una reunión internacional carece de tiempo material para consultar cada una de las modalidades o detalles de una negociación o de un proyecto de resolución. A veces las situaciones se precipitan y resulta indispensable pronunciarse. En tal caso, cuando el agente debe fijar por sí mismo la posición del Estado al que representa, debe tener en cuenta muy cuidadosamente el espíritu general de las instrucciones que le fueron impartidas para adaptarlas al caso particular. Los representantes de gobiernos en congresos o conferencias no deben olvidar que no son legisladores, para los cuales la responsabilidad hacia los mandantes es tenue y vaga. Son agentes directos y dependientes de una autoridad superior que puede desautorizarlos y pedirles cuenta de su desempeño.

En síntesis, el representante de un país en el exterior –cualquiera sea la índole de su representación- es un agente calificado de la posición de su gobierno y debe gozar ante éste del crédito que surge de la confianza en él depositada. Por otra parte, el funcionario debe hacer honor a esa confianza y actuar con lealtad y con eficacia en el marco de sus instrucciones.-